

FABIO BRAVO

LE COOPERATIVE DI DATI

SOMMARIO: 1. La strategia dell'UE sulla *Data Governance* e l'inclusione dei «servizi di cooperativa dei dati» nell'ambito dei «servizi di intermediazione dei dati» nel *Data Governance Act* (Reg. UE n. 868/2022). - 2. Sulla definizione di «cooperativa di dati». - 3. Neomutualismo digitale e cooperative di dati. - 4. Cooperative di dati e modelli di operatività. - 5. Un caso esemplificativo di cooperativa di dati: *Driver's Seat*. - 6. La disciplina applicabile in materia di *data governance*. - 6.1. L'obbligo di notifica all'autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati e registro pubblico. - 6.2. Condizioni per la fornitura del servizio e specificità delle *data cooperatives*. - 6.3. - Logo comune per i fornitori del servizio, titolo di «fornitore di servizi di intermediazione dei dati riconosciuto nell'Unione». - 7. Criticità emergenti dall'applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali e percorsi di soluzione. - 7.1. Dal controllo individuale al controllo intermediato. - 7.2. Sulla possibilità di negoziazione per conto degli interessati. - 7.3. Sull'autonomia del consenso dell'interessato, socio della cooperativa di dati, anche in caso di concorso alla formazione della volontà dell'ente: delibere assembleari adottate dalla cooperativa e *governance* sui dati - 7.4. Sulla possibilità di delega per l'esercizio dei diritti di cui al GDPR. - 8. Ulteriori prospettive e necessità di analisi, tra disciplina della concorrenza, dinamiche contrattuali e digitalizzazione dei mercati. L'avvio di un percorso.

1. - A seguito della strategia dell'UE sui dati, delineata dalla Commissione europea con la Comunicazione del 19 febbraio 2020 («*European Strategy for Data*») [COM (2020)66 final], il legislatore europeo ha avviato iniziative volte ad abbracciare una logica di più marcata valorizzazione dei dati, personali e non personali, che si installano sul percorso di regolamentazione già maturato in tale materia, improntato ad una visione prevalentemente protezionistica. La prima di queste iniziative è dedicata alla *European Data Governance*, scolpita nel *Data Governance Act*

(DGA), il Reg. UE n. 868/2022¹, che ha visto la luce dopo appena quattro anni dall'applicazione delle riforme in materia di protezione dei dati personali avutesi con il *General Data Protection Regulation (GDPR)*².

Il percorso intrapreso dall'UE è ben chiaro: una volta concettualizzato il diritto alla protezione dei dati personali³ quale declinazione moderna del *right to privacy*⁴ ed affermatosi come diritto fondamentale della persona⁵ consacrato all'apice delle fonti dell'ordinamento europeo (art. 8 Carta dei diritti fondamentali dell'UE; art. 16 TFUE), in un delicato bilanciamento con le esigenze del mercato e di libera circolazione dei dati⁶, l'attenzione è stata rivolta ad iniziative di potenziamento del "mercato" basato sui dati⁷ reso maggiormente dinamico dallo sviluppo delle soluzioni di intelligenza artificiale⁸. Sicché il legislatore europeo ha fornito nuovo impulso al settore, dando concretezza alla strategia del 2020, emanando la nuova disciplina sulla *Data Governance*, che si articola in tre direzioni principali:

(i) la disciplina del riutilizzo dei dati, personali e non personali, gestiti dalla pubblica amministrazione, al fine di incrementare il loro impiego per finalità ulteriori rispetto a quelli di iniziale raccolta, per scopi commerciali o non commerciali, da parte di soggetti terzi, sul presupposto che i dati gestiti da enti pubblici con fondi pubblici devono essere impiegati a beneficio dei cittadini, delle imprese e, in generale, della comunità, facendo ovviamente salve le esigenze di tutela dei diritti e delle libertà degli interessati delineate dal **GDPR**;

(ii) la disciplina dei servizi di intermediazione dei dati, personali e non personali, tramite l'attività dei "fornitori di servizi di intermediazione dei dati", che si frappongono tra gli utenti e le società terze che acquisiscono e utilizzano tali dati, attualmente senza un adeguato ritorno per gli utenti medesimi;

¹ Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2023 relativo alla *governance* europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla *governance* dei dati) (*Data Governance Act*).

² Il cit. Reg. UE n. 868/2022 (DGA), che è entrato in vigore venti giorni dopo la data di pubblicazione in G.U.U.E., avutosi il 3 giugno 2022, si applica, ai sensi dell'art. 38, dal 24 settembre 2023. Il GDPR invece, entrato in vigore nel 2016, ha trovato applicazione a partire dal 25 maggio 2018.

³ RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, *passim*.

⁴ WARREN e BRANDEIS, *The right to privacy*, in *Harvard Law Review*, 1890, IV, 5, p. 193-220.

⁵ GONZÁLEZ FUSTER, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Springer, 2014.

⁶ BRAVO, *Il diritto a trattare dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, Milano, 2018; *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, a cura di Zorzi Galgano, Milano, 2019; RICCIUTO, *L'equivoco della privacy. Persona vs. dato personale*, Napoli, 2022.

⁷ BRAVO, *Il commercio elettronico dei dati personali*, in *Questioni attuali in tema di commercio elettronico*, a cura di Pasquino, Rizzo e Tescaro, Napoli, 2020, p. 83-130.

⁸ FINOCCHIARO, *Intelligenza Artificiale e protezione dei dati personali*, in *Giur. it.*, 2019, p. 1670 ss.; *Diritto e intelligenza artificiale. Profili generali, soggetti, contratti, responsabilità civile, diritto bancario e finanziario, processo civile*, a cura di Alpa, Pisa, 2020; ALPA, *Intelligenza artificiale. Il contesto giuridico*, Modena, 2021; MANTELERO, *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*, Springer, 2022.

(iii) la disciplina dell'altruismo dei dati, per finalità solidaristiche ed altruistiche, che vengono ad essere facilitate tramite l'operatività delle "organizzazioni per l'altruismo dei dati" (artt. 16 ss. DGA).

Proprio nell'ambito dei servizi di intermediazione dei dati⁹, il *Data Governance Act* ha incluso espressamente i «servizi di cooperative di dati», fornendo una definizione di tali servizi (art. 2, par. 1, n. 15, DGA), ma non della "cooperativa di dati" *ex se*, che va dunque ricostruita a cura dell'interprete, unitamente alle sue peculiari caratteristiche, che ne fanno un *unicum* nel panorama della *data governance*.

Scopo del presente lavoro è sia quello di delineare un'analisi critica della disciplina giuridica in tema di cooperative di dati alla luce del nuovo regolamento europeo sulla *data governance*, attraverso una lettura volta a creare anche un inquadramento organico su tale tema (che appare necessario a fronte delle sporadiche norme dettate di recente dal legislatore europeo), sia quello di individuare criticità e opportunità che tale disciplina presenta e delineare un possibile percorso per l'analisi ulteriore, verso scenari di sviluppo che appaiono estremamente interessanti in tema di valorizzazione dei dati e digitalizzazione dei mercati. Lo studio, che si colloca all'interno della ricerca svolta presso l'Università di Bologna nell'ambito del Progetto di Terza Missione dedicato alle Cooperative di dati, di cui chi scrive è il coordinatore scientifico, si propone anche come lavoro di apertura del dibattito e delle attività di ricerca in tale peculiare ambito, a cui sono chiamati a contribuire l'intera comunità scientifica, il mondo imprenditoriale e le istituzioni operanti nel settore¹⁰.

2. - In particolare, dalla disamina del già cit. art. 2, par. 1, n. 15, DGA, recante la definizione di «servizi di cooperativa di dati», può desumersi che i "servizi di intermediazione dei dati" possano essere svolti anche da una "cooperativa di dati", intesa come «(...) una *struttura organizzativa* costituita da *interessati, imprese individuali o da PMI*, che sono *membri di tale struttura*, avente come obiettivi principali quelli di aiutare i propri membri nell'esercizio dei loro diritti in relazione a determinati dati, anche per quanto riguarda il compiere scelte informate prima di acconsentire al trattamento dei dati, di procedere a uno scambio di opinioni sulle finalità e sulle condizioni del trattamento dei dati che rappresenterebbero al meglio gli interessi dei propri membri in relazione ai loro dati, o di negoziare i termini e le condizioni per il trattamento dei dati per conto dei membri prima di concedere l'autorizzazione al trattamento dei dati non personali o prima che essi diano il loro consenso al trattamento dei dati personali» (art. 2, par. 1, n. 15, DGA).

Si tratta di una nozione piuttosto ampia, che pone problemi di carattere applicativo. Fa riferimento, ad esempio, ad una «struttura organizzativa» che ha come

⁹ BRAVO, *Intermediazione di dati personali e servizi di data sharing dal GDPR al Data Governance Act*, in *Contratto e impresa Europa*, 2021, 1, p. 199-256; POLETTI, *Gli intermediari dei dati*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies*, 2022, 1, p. 46 ss.

¹⁰ Si rimanda, *amplius*, al sito di progetto, consultabile all'url <https://site.unibo.it/cooperative-di-dati>.



«membri» interessati, imprese individuali e/o PMI, senza che sia esplicitata in maniera chiara la forma societaria: ciò lascia intuire che la fornitura di “servizi di cooperative di dati” possa essere svolta, eventualmente, anche in forme diverse da quella societaria, benché la “società cooperativa” – nelle diverse declinazioni che può assumere – sia il soggetto fisiologicamente chiamato a ricoprire il ruolo di “cooperativa di dati”, quantomeno nel nostro ordinamento e in quello europeo¹¹.

Si pensi ad esempio all’ipotesi in cui la «struttura organizzativa» venga «costituita» nella forma delle associazioni temporanee di imprese (ATI) o dei raggruppamenti temporanei di impresa (RTI) o, ancora, nella forma delle “reti di imprese”, che svolgano “servizi di intermediazione di dati” mediante logiche di “cooperazione” a beneficio dei propri membri.

Il concetto di “cooperativa di dati” non è rigidamente determinato nel DGA e apre la strada a forme soggettive diverse. Del resto il legislatore europeo, volutamente sintetico su tale aspetto, ha scelto di porre l’accento sull’elemento oggettivo, la fornitura del “servizio”, e non sulla natura soggettiva del fornitore: nel far ciò ha però definito i «servizi di cooperative di dati» senza mai menzionare la “società cooperativa”, facendo generico riferimento a una organizzazione strutturata costituita dai “membri” che la compongono, da individuarsi nelle persone fisiche a cui i dati si riferiscono («interessati», ai sensi del Reg. UE 679/2016), alle imprese individuali o alle piccole e medie imprese (PMI), che abbia come «obiettivi principali» il supporto ai propri “membri” in relazione all’uso dei dati che verrà effettuato nella fornitura del servizio. Tra tali obiettivi la definizione ne considera espressamente tre, menzionandoli in via alternativa e non (necessariamente) cumulativa, come ben si evince dalla disgiunzione «o» tra l’ultimo e il penultimo di essi. Segnatamente, si richiede che la predetta «struttura organizzativa» agisca al fine principale di: (i) aiutare i loro “membri” nel far valere le facoltà che l’ordinamento giuridico gli riconosce, favorendo l’acquisizione delle informazioni per l’esercizio dei diritti sui propri dati, in particolare qualora si tratti di dati personali; (ii) favorire un confronto interno tra i propri “membri”, basato sullo «scambio di opinioni sulle finalità e sulle condizioni del trattamento dei dati»¹², per rappresentare «al meglio gli interessi dei propri membri in relazione ai loro dati»¹³; (iii) «(...) o negoziare i termini e le condizioni per il trattamento dei dati per conto dei membri (...)»¹⁴, ossia concordare con soggetti terzi, che utilizzeranno i dati, quali siano le condizioni giuridiche ed economiche volte a regolare i rapporti aventi ad oggetto l’uso di dati, personali e non personali, dei propri membri, persone fisiche o giuridiche. L’attività di negoziazione, precisa la definizione del servizio in questione, va svolta in un momento antecedente

¹¹ Sulla Società Cooperativa Europea si vedano, segnatamente, il Reg. CE n. 1435/2003 e la Dir. 2003/72/CE.

¹² Art. 2, par. 1, n. 15, DGA.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

rispetto all'autorizzazione o al consenso al trattamento dei dati da parte dei «membri» della «struttura organizzativa» fornitrice del servizio.

L'uso della congiunzione disgiuntiva «o» prima del riferimento alla negoziazione di termini e condizioni sull'utilizzo dei dati va apprezzata anche nel senso di non vincolare a tale aspetto la fornitura del servizio di cooperativa di dati, potendosi configurare anche modelli di operatività in cui l'utilizzo dei dati sia prevalentemente a beneficio dei «membri» della struttura, con negoziazione solo eventuale dell'uso dei dati verso soggetti terzi¹⁵.

Un'ulteriore conferma sull'apertura del legislatore europeo a soluzioni non univoche rispetto alla forma soggettiva utilizzabile per la fornitura dei servizi di cooperative di dati ci viene dal *considerando* n. 31 del DGA, ove addirittura, in luogo del riferimento alla «struttura organizzativa», si menziona il «gruppo», in diverse accezioni, sia come sinonimo di struttura organizzativa medesima e, dunque, di «cooperativa di dati» a cui i membri appartengono, sia come sinonimo di aggregazione di più membri interessati ad una gestione o ad un utilizzo dei dati, per comunanza di interessi e di posizioni, rispetto ad altri membri, in un contesto di discussione interna sulla *governance* dei dati, utile al raggiungimento degli obiettivi solidaristici.

Menzionando espressamente le «*cooperative di dati*», non citate in modo altrettanto esplicito all'interno del dettato normativo, il *considerando* n. 31 cit. afferma, segnatamente, che «Le *cooperative di dati* mirano a raggiungere una serie di obiettivi, in particolare a rafforzare la posizione dei singoli individui, affinché compiano scelte informate prima di acconsentire all'utilizzo dei dati, influenzando i termini e le condizioni, stabiliti dalle organizzazioni di utenti dei dati, cui è subordinato l'utilizzo dei dati, in modo da offrire scelte migliori ai singoli membri del *gruppo*, o trovando possibili soluzioni alle posizioni contrastanti dei singoli membri di un *gruppo* in merito alle modalità di utilizzo dei dati laddove tali dati riguardino più interessati all'interno di tale *gruppo*. In tale contesto è importante riconoscere che i diritti a norma del Reg. (UE) 2016/679 sono diritti personali dell'interessato e che quest'ultimo non può rinunciarvi. Le cooperative di dati potrebbero altresì rappresentare uno strumento utile per imprese individuali e PMI che, in termini di conoscenze in materia di condivisione dei dati, sono spesso equiparabili ai singoli individui».

Ovviamente, la «struttura organizzativa» per eccellenza, ai fini della fornitura dei servizi di cooperative di dati, non può che essere quella della società cooperativa, a cui si farà costante riferimento nel presente contributo, a meno che non venga specificato diversamente o non risulti diversamente dal contesto.

Dovrebbero costituire tratti connotanti la cooperativa di dati:

(i) la permanenza in capo ai singoli membri del controllo sui propri dati e sulla loro utilizzazione da parte della cooperativa, seppur in una logica di confronto interno, lasciando ai singoli membri la «*governance*» *individuale* sui propri dati

¹⁵ Si rimanda, per tale aspetto, ai paragrafi nn. 4 e 5 del presente scritto.



personali, anche nel caso in cui si giungesse, a livello di «struttura organizzativa», a decisioni su un determinato utilizzo dei dati medesimi, unitamente a quelli di altri soggetti membri. L'esercizio della *governance* individuale dovrebbe essere favorita dall'uso di strumenti elettronici *ad hoc*, volti a facilitare il controllo quali-quantitativo sui dati, come ad esempio una *dashboard* di controllo per individuare – tramite apposita piattaforma di interazione tra i soci della cooperativa di dati – quali dati conferire, con quale ambito di circolazione, per quanto tempo, per quali finalità e per quali trattamenti, e così via;

(ii) una “*governance*” *collettiva* sui dati conferiti dai singoli membri, esercitata dalla “struttura organizzativa” (ossia, dalla cooperativa di dati) e definita dai singoli membri che la compongono attraverso un confronto (democratico) tra i membri medesimi, avente ad oggetto le modalità di utilizzo dei dati in forma cooperativa, facendo comunque salve le decisioni adottate individualmente dai singoli membri. In altre parole, si viene a realizzare una “*governance*” *duale*, in base alla quale le scelte strategiche ed operative delineate a livello di cooperativa di dati (tramite la “*governance* collettiva”) non precludono l'esercizio della “*governance* individuale”, quantomeno qualora si tratti di dati personali facenti capo a singoli membri qualificabili come interessati al trattamento ai sensi del Reg. UE 679/2016. Potrebbero cioè essere definiti diversi livelli di esercizio di *governance* individuale, in relazione alle caratteristiche dei dati (personali e non personali, oltre alle classificazioni concernenti le varie tipologie di dati personali) e alle caratteristiche soggettive dei membri (se persone fisiche o giuridiche; se interessati, imprese individuali e PMI). Il dialogo e le scelte strategiche per l'utilizzo di dati potrebbero avvalersi, anche in tal caso, di strumenti telematici di interazione, mediante piattaforme dedicate, con specifiche funzioni volte a favorire le interazioni di *governance* “partecipata”, tra i quali, ad esempio, lo strumento «*ParteciPA*», proposto da Legacoop Romagna alle società cooperative associate¹⁶ – analogamente a quanto avviene nei percorsi virtuosi della pubblica amministrazione¹⁷ – ed altri simili strumenti di democrazia partecipata, come ad esempio «*Decidin*»¹⁸, una piattaforma digitale per la partecipazione attiva dei cittadini, utilizzabile anche all'interno dei contesti societari, come quello della cooperativa, per incentivare la democrazia interna o, come nel caso della cooperativa di dati, per aprire forme di dialogo e scambiare opinioni su temi specifici, quali

¹⁶ Cfr. la riunione di Direzione di Legacoop Romagna, aperta alla partecipazione del pubblico, dedicata al tema «*Transizione digitale ed energetica*», che si è tenuta a Ravenna il 26 giugno 2023, organizzata unitamente a Federcoop Romagna, nell'ambito della quale è stato illustrato tale strumento partecipativo («*ParteciPA*»), in favore delle società cooperative associate a Legacoop Romagna.

¹⁷ Si veda, al riguardo, a titolo meramente esemplificativo, la piattaforma del Governo italiano dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica, denominata «*ParteciPa*», raggiungibile all'indirizzo <https://partecipa.gov.it/>, utilizzata anche da altri soggetti istituzionali, anche a livello locale.

¹⁸ Cfr. <https://dedidim.org>.

l'uso dei dati, nonché le finalità e le condizioni di trattamento che possano rappresentare al meglio gli interessi dei soci. Gli strumenti elettronici di democrazia partecipata possono essere utilizzati efficacemente anche per discutere e risolvere eventuali conflitti interni sul migliore utilizzo dei dati, giungendo più rapidamente a soluzioni di maggior efficacia;

(iii) il perseguimento dell'interesse dei «membri», declinato in special modo con riguardo all'utilizzo dei dati personali e non personali, collazionati e gestiti tramite la cooperativa di dati;

(iv) l'erogazione di servizi *data-based*, di intermediazione di dati in forma cooperativa, a beneficio dei «membri», erogati verso questi ultimi ed eventualmente anche verso altri soggetti terzi, nelle logiche dell'uso e del riuso di dati personali secondo la disciplina europea della *data governance*.

3. - L'art. 10 del DGA prevede espressamente che la disciplina in tema di intermediazione dei dati si applichi anche al caso di fornitura di servizi di cooperative di dati, senza tuttavia specificare le modalità con cui queste ultime - le "cooperative di dati" - possano operare nel mercato digitale, in conformità alla disciplina in materia di protezione dei dati personali, a quella sulla *data governance* e a quella specifica di settore delle imprese cooperative (ed alle altre applicabili, incluso quella sulla concorrenza).

Si comprende bene l'importanza di procedere con la ricostruzione della disciplina applicabile in tale specifico settore, individuando le criticità da risolvere e le opportunità da cogliere, in un contesto che appare fortemente dinamico.

Nel menzionare, all'interno della disciplina dei servizi di intermediazione di dati, la fornitura dei servizi di cooperative dei dati, il DGA ha voluto supportare scenari fortemente innovativi, basati sul modello mutualistico applicato alla valorizzazione dei dati nel mercato digitale. Si tratta di temi di grande interesse sia sotto il profilo scientifico, sia sotto il profilo imprenditoriale, che conducono a nuovi modi di fare impresa nel mercato digitale.

Va tenuto presente che i processi di "trasformazione digitale" nel settore della cooperazione portano all'affermazione del "mutualismo" come modello di crescita non solo dell'economia, ma anche della società in cui l'impresa opera¹⁹. Per le imprese cooperative la trasformazione digitale non è solamente un processo di modernizzazione basato sull'informatizzazione e sulla digitalizzazione dei processi tradizionali, come fossimo davanti ad un fenomeno di mero superamento di processi e strumenti di tipo analogico, ma costituisce parte integrante e fondamentale di una strategia di sviluppo dell'economia sociale e solidale²⁰. Basti considerare che con la trasformazione digitale le imprese cooperative si propongono di migliorare il benessere, la

¹⁹ Cfr. AA.VV., *Le cooperative e le sfide dell'innovazione digitale: il neo mutualismo in dieci tesi*, documento manifesto di Legacoop e Fondazione PICO, s.d., p. 4.

²⁰ *Ibidem*.

qualità della vita e del lavoro delle persone coinvolte nel patto mutualistico, accrescere le forme di partecipazione e sviluppare le comunità in cui operano, con logiche solidaristiche, ben distanti dai tradizionali modelli capitalistici, in grado di produrre effetti benefici per gli *stakeholders* di riferimento²¹.

Per cogliere tali aspetti si può far riferimento al “*neomutualismo*”²², nella sua moderna declinazione di “*neomutualismo digitale*”, come modello di crescita dell’economia, delle imprese, delle persone e della comunità, nel quadro di obiettivi e strumenti che l’UE ha recentemente affermato con il Reg. UE 868/2022 (*Data Governance Act*). Attraverso tale Regolamento, infatti, l’UE ha inteso perseguire l’obiettivo di incentivare la creazione di un mercato digitale unico europeo basato sull’uso e sul riutilizzo di dati, rafforzando il ruolo delle imprese europee.

Il modello di gestione europeo dei dati, voluto dal legislatore europeo, prende le distanze dal modello di *business* perseguito dalle c.d. *Big Tech*, caratterizzato dal capitalismo della sorveglianza, ed è orientato sia ad affermare una visione antropocentrica, che porta ad assicurare la tutela della persona e la solidarietà sociale, sia a ristabilire un regime concorrenziale tra le imprese, contrastando il sostanziale oligopolio delle multinazionali nel mercato digitale, favorendo l’emersione di imprese europee di ben più piccole dimensioni.

Si veda in tal senso la Comunicazione della Commissione europea, *A European Strategy for Data* del 23 febbraio 2020 [COM2020 (66)], nella quale si legge, ad esempio, che «Nella partita dell’economia dei dati del futuro l’UE ha tutto da guadagnare. Un numero ridotto di grandi imprese tecnologiche (*Big Tech*) detiene attualmente buona parte dei dati disponibili a livello mondiale. Ciò potrebbe ridurre gli incentivi per le aziende basate sui dati che oggi vogliono emergere, crescere e innovare nell’UE, ma il futuro riserva numerose opportunità. Una gran parte dei dati del futuro proverrà da applicazioni industriali e professionali, ambiti di interesse pubblico o applicazioni dell’Internet delle cose di uso quotidiano, settori in cui l’UE è particolarmente competitiva. Altre opportunità scaturiranno dai cambiamenti tecnologici, con nuove prospettive per le imprese europee in settori quali il *cloud* ai margini della rete (*cloud at the edge*), dalle soluzioni digitali per le applicazioni critiche per la sicurezza e dal calcolo quantistico. Tali tendenze lasciano pensare che i vincitori di oggi non saranno necessariamente i vincitori di domani. Ma è oggi che sono determinate le fonti di competitività per i prossimi decenni nel settore dell’economia dei dati, ed è per questo che l’UE dovrebbe agire subito.

L’UE ha tutte le potenzialità per avere successo nell’economia agile basata sui dati: ha a disposizione la tecnologia, le competenze e una forza lavoro altamente qualificata. Concorrenti quali Cina e Stati Uniti stanno tuttavia già innovando rapidamente e proiettando a livello mondiale i loro concetti di accesso ai dati e loro

²¹ *Ibidem*.

²² VENTURI e ZANDONAI, *Neomutualismo. Ridisegnare dal basso competitività e welfare*, Milano, 2022; AA.VV., *Le cooperative e le sfide dell’innovazione digitale: il neo mutualismo in dieci tesi*, cit., *passim*.



utilizzo. Negli Stati Uniti, l'organizzazione dello spazio di dati è affidata al settore privato, con ripercussioni significative in termini di concentrazione. In Cina si assiste a una combinazione tra sorveglianza governativa e forte controllo delle imprese *Big Tech* su massicce quantità di dati, senza sufficienti garanzie per i cittadini.

Al fine di mettere a frutto il potenziale dell'Europa dobbiamo trovare una nostra strada europea, che consenta di equilibrare il flusso e l'ampio utilizzo dei dati mantenendo nel contempo alti livelli di *privacy*, sicurezza, protezione e norme etiche» (*ivi*, par. 2).

Ed ancora: «La visione della Commissione scaturisce dai valori e dai diritti fondamentali europei e dalla convinzione che l'*essere umano* sia e debba rimanere l'*elemento centrale*. La Commissione è convinta che le imprese e il settore pubblico dell'UE possano, tramite l'uso dei dati, disporre degli strumenti per adottare decisioni migliori. È particolarmente importante cogliere l'*opportunità offerta dai dati per il bene sociale ed economico*, poiché i dati, a differenza della maggior parte delle risorse economiche, possono essere copiati pressoché a costo zero e il loro utilizzo da parte di una persona o di un'organizzazione non ne impedisce l'utilizzo simultaneo da parte di un'altra persona o organizzazione. È opportuno mettere a frutto tali potenzialità per rispondere alle esigenze delle persone e creare di conseguenza *valore per l'economia e la società*. Per farlo, è necessario garantire un *migliore accesso ai dati e un loro utilizzo responsabile*» (*ivi*, par. 3).

Di fronte all'impostazione della Commissione Europea, quale risulta dalla citata comunicazione sulla strategia europea per i dati, mi pare che la cornice teorica del *mutualismo digitale* possa ben interpretare, sul piano economico, l'introduzione del modello giuridico delle cooperative di dati quale fattore di sviluppo per la *data governance*.

Nel documento-manifesto intitolato «*Le cooperative e le sfide dell'innovazione digitale: il neomutualismo in dieci tesi*», elaborato per Legacoop e Fondazione PICO Innovazione Cooperativa da esponenti del mondo accademico (tra cui economisti, informatici, sociologi e giuristi provenienti da sedi universitarie di Milano, Torino, Pisa, Roma, Napoli, Palermo, Catania), viene significativamente rimarcato che, a fronte dei rischi della digitalizzazione e della *data-driven society*, generati da una concentrazione massiva di dati in mano a poche imprese di grandissime dimensioni (rischi ingenerati dallo «sfruttamento a fini privatistici e meramente profittevole dell'immane massa di dati» e da un uso «distorto e non trasparente dei dati a fini di controllo e indirizzo dei comportamenti delle persone», di lavoratrici e lavoratori), vi sono anche grandi opportunità per le imprese, la società e le persone, da cogliere nella loro portata e nel loro valore (*ivi*, p. 1-3).

Nel citato documento-manifesto sul mutualismo digitale viene ribadito che «Il senso e il fine della digitalizzazione e della trasformazione digitale nella cooperazione è quello di rafforzare, rinsaldare e affermare il mutualismo come modello per la crescita dell'economia, della società e delle persone», rimarcando che «Per le imprese cooperative la trasformazione digitale non è il mero superamento

dell'analogico, ma è parte della strategia per lo sviluppo dell'economia sociale e solidale. Le imprese cooperative, con la trasformazione digitale, puntano a migliorare il benessere, accrescere le forme di partecipazione, la qualità della vita, del lavoro delle persone coinvolte nel patto mutualistico e a sostenere e sviluppare la comunità in cui operano» (*ivi*, p. 4).

Il modello cooperativo, nei processi di trasformazione digitale, è in grado di orientare l'economia verso una pluralità di mercati, con riduzione dei rischi di monopolizzazione, creando al contempo «pratiche di sostenibilità economica, ambientale e sociale» (*ivi*, p. 4) attraverso il conferimento, alle persone che ne fanno parte, della possibilità di scegliere le azioni da intraprendere in base ai valori solidaristici, che spingono l'impresa verso «una modalità generativa e non solo estrattiva dell'economia» (*ivi*, p. 4).

Viene altresì rimarcato, significativamente, che la condizione di dati e informazioni secondo la logica cooperativa e il modello del mutualismo digitale porta «allo sviluppo di modalità di *governance* aperte, trasparenti e partecipate; alla circolarità di servizi e prestazioni; allo scambio di energie e tempo; allo sviluppo dei percorsi di conoscenza; alla nascita di innovativi modelli compensativi; alla definizione di nuove alleanze tra consumatori, soci e imprese; alla riduzione dei rischi sociali generati dai processi di automazione» (*ibidem*).

L'approccio seguito, nella cornice teorica del mutualismo digitale, non è solo funzionale allo svolgimento dell'attività imprenditoriale in forma cooperativa, «(...) ma anche per la società nel suo complesso. Attraverso di esso [il mutualismo digitale, *n.d.a.*] è naturale fronteggiare le molteplici sfide e i *divide* sociali che si presentano alle porte della nuova era: dal rischio di una ripresa senza lavoro, alla deriva dell'individualismo; alla disparità delle opportunità e delle condizioni a seconda del genere, dell'etnia e dell'età. Il *mutualismo digitale* agevola una redistribuzione equa del valore aggiunto prodotto e l'affermarsi di un'economia del riuso sostenibile e dalla circolarità comunitaria. Il *mutualismo digitale* garantisce la redistribuzione dei vantaggi dell'automazione e della robotizzazione, dell'uso dei dati e dell'efficientamento produttivo, senza lasciare l'innovazione solo a beneficio del profitto. Il *mutualismo digitale*, infine, favorisce la cooperazione tra cooperative, nonché, nelle forme agili di lavoro, consente la possibilità di ridare tempo alle persone per offrire loro libertà di vita» (*ibidem*).

Ivi si evidenzia, ancora, che «Di fronte ai cambiamenti epocali che stanno attraversando la società e l'economia, il neomutualismo innova e riafferma la distintività del modello di impresa cooperativa rispetto a quello capitalistico. Esso estende e amplia l'insediarsi di nuove forme di autoimprenditorialità, intergenerazionalità, protagonismo dei soci, reciprocità e cooperazione tra cooperative e di filiera, nonché la nascita di innovative imprese cooperative. Con il neomutualismo si consolida il ruolo delle cooperative a sostegno della democrazia e delle comunità» (*ibidem*).

Le cooperative di dati si collocano in tale cornice di pensiero e in tale inquadramento teorico, che ben collima con le strategie politico-economiche enunciate dalla

Commissione europea nel 2020 e realizzare, sul piano giuridico, con l’emanazione del regolamento sulla *data governance*. In tale specifico contesto, le cooperative di dati, menzionate espressamente dal legislatore europeo per la fornitura dei servizi di intermediazione dei dati, si pongono come uno strumento perfettamente in grado di dare risposta ad esigenze di “sostenibilità” sul piano economico, sociale e giuridico, attraverso un modello di impresa caratterizzato da solidarietà mutualistica e democraticità, capace però di travalicare la mera riferibilità interna, nella prospettiva di una valorizzazione dei dati che, di necessità, porta a sviluppare la funzione *sociale* dei trattamenti²³.

L’accesso alle dinamiche di valorizzazione dei dati personali porta sicuramente un valore aggiunto sia alle imprese cooperative – che agiscono quali cooperative di dati – sia ai soggetti che ad esse partecipano quali soci e fruitori dei servizi da esse erogati, sia ai soggetti terzi che interagiscono con le cooperative di dati nel partecipare ai processi di valorizzazione dei dati medesimi.

L’adozione di tale modello di *business* nel mercato digitale incentrato sull’uso dei dati porta, quale ulteriore valore aggiunto, l’ingresso competitivo di imprese, anche di piccole dimensioni, e cittadini europei in un mercato dominato da grandi multinazionali.

L’utilizzo dei dati conferiti nelle cooperative di dati, ovviamente, va sempre effettuato nel rispetto delle condizioni di liceità del trattamento previste *ex lege* e dei diritti fondamentali della persona, da conciliare con il sistema di *governance* cooperativo in tale specifico settore.

4. – I modelli di operatività che le cooperative di dati possono utilizzare per l’erogazione dei propri servizi sono stati oggetto di diffusa analisi nella letteratura straniera, per lo più non giuridica, pubblicata negli anni antecedenti al *Data Governance Act*²⁴.

²³ Su tali aspetti v. *considerando* n. 4 del GDPR, nonché, in dottrina, A. RICCI, *Sulla «funzione sociale» del diritto alla protezione dei dati personali*, in *questa rivista*, 2017, 2, p. 586 ss.; BRAVO, *Il principio di solidarietà in materia di protezione dei dati personali nelle decisioni del Garante e della Corte di Cassazione*, in *questa rivista*, 2023, 2, p. 407 e p. 412 ss.).

²⁴ Si v., ad es., TAIT, *The Case for Data Cooperatives*, Whitepaper Series, *Open Data Manchester*, 6th September 2021, in <https://thedataeconomy.com/2021/09/06/the-case-for-data-cooperatives/>; BIETTI, ETXBERRIA, MANNAN e WONG, *Data Cooperatives in Europe: A Legal and Empirical Investigation*, White Paper created as part of *The New School’s Platform Cooperativism Consortium and Harvard University’s Berkman Klein Center for Internet & Society*, Research Sprint, December 2021, in https://cyber.harvard.edu/sites/default/files/2022-02/Data_Cooperatives_Europe-group2.pdf; PENTLAND, HARDJONO, PENN, COLCLOUGH, DUCHARME e MANDEL, *Data Cooperatives: Digital Empowerment of Citizens and Workers*, Whitepaper, in *MIT Connection Science*, 1 February 2019, <https://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/Data-Cooperatives-final.pdf>; HARDJONO e PENTLAND, *Data Cooperatives: Towards a Foundation for Decentralized Personal Data Management*, in *MIT Connection Science*, 15th May 2019, <https://arxiv.org/pdf/1905.08819>.

Secondo una delle classificazione proposte²⁵, basata su criteri di analisi dei modelli di circolazione di dati (*data flows*) aventi impatto sulla *data governance*, le cooperative di dati possono essere classificate come di seguito precisato, tenendo conto che i dati a cui si fa riferimento possono essere *personal or non-personal data* e che, pertanto, la classificazione necessita poi di un'analisi giuridica di dettaglio per la praticabilità delle diverse soluzioni, in relazione al regime giuridico applicabile alla tipologia dei dati trattati:

(i) *Member-to-Cooperative*. – Secondo questo modello i dati conferiti dai soci sono condivisi all'interno della *data cooperative* per uso interno, per essere raccolti, conservati ed elaborati dalla cooperativa medesima al fine della fornitura del servizio;

(ii) *Member-to-Member (intra-cooperative)*. – In base a questo secondo modello i dati vengono condivisi tra i singoli membri della cooperativa, mentre quest'ultima assume un ruolo di facilitatore dello scambio di dati, ossia di "intermediario" tra i singoli "membri" o soci. In tal modo ad un socio verrebbe consentito di accedere a determinati dati, ritenuti utili in sé, per il riuso, oppure ai fini della formazione di un *benchmark* per la valutazione di una determinata attività o di un determinato servizio o per comprendere il livello di *performance* di una determinata azione;

(iii) *Federated*. – Un terzo modello prevede la circolazione e condivisione dei dati tra organizzazioni diverse, ad esempio tra differenti *data cooperatives*, aventi finalità analoghe o processi di *data governance* simili;

(iv) *Third Party*. – Questo ulteriore modello si basa su schemi di funzionamento più tradizionali, prevedendo che i dati, collazionati dalla cooperativa, siano condivisi con altre organizzazioni, aventi una struttura diversa dalla cooperativa di dati, in base all'autorizzazione o al consenso rilasciato dai singoli soci a cui i dati sono riferibili ovvero in base ad accordi di condivisione, incluso eventuali licenze, previa negoziazione su termini e condizioni del riuso ad opera della cooperativa di dati, che esercita il suo ruolo di intermediazione;

(v) *Open Data*. – In quest'ultimo modello i dati conferiti nella cooperativa vengono resi disponibili e liberamente accessibili a tutti²⁶.

Tale classificazione lascia intuire la complessità dei modelli che possono essere percorsi tramite le cooperative di dati. Ciascun modello apre ad una complessità che discende sia dalle modalità di *data governance* adottate, sia dalla natura e dalla tipologia dei dati e dei trattamenti posti in essere, sia dagli strumenti utilizzati per rendere fattibili siffatti modelli di operatività sul piano giuridico (dagli statuti e dai regolamenti delle cooperative di dati, agli accordi tra cooperative di dati e soggetti terzi; dagli atti unilaterali di autorizzazione e consenso per il trattamento dei dati, agli accordi tra cooperative e soggetti terzi, tenendo conto del corretto ruolo che la cooperativa potrà eventualmente ricoprire). In taluni casi la cooperativa potrà

²⁵ Cfr. TAIT, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ Cfr. TAIT, *op. cit.*, p. 5.

intervenire in proprio, quale soggetto autonomo e distinto dai propri soci; in altri casi dovrà intervenire come soggetto che agisce in nome e per conto dei soci; in altri casi ancora come facilitatore o mediatore per la formazione di accordi o, più in generale, di atti giuridici (anche unilaterali, come il consenso in materia di protezione dei dati personali) che verranno posti in essere direttamente dal socio (tramite gli strumenti messi a disposizione da parte della *data cooperative*, inclusi quelli di carattere tecnologico. Si pensi, ad esempio, all'uso di specifiche piattaforme digitali che consentono l'interazione, il controllo e l'esercizio dei diritti sui dati) o dal socio per il tramite della cooperativa, mediante il meccanismo della delega (v., *infra*, par. 7.4).

5. - Benché la legislazione europea in tema di cooperative di dati sia piuttosto recente (considerato che il *Data Governance Act* è del 30 maggio 2022, è stato pubblicato in G.U.U.E. il 3 giugno 2022 ed è entrato in vigore venti giorni dopo, ma, ai sensi del suo art. 38, «si applica a decorrere dal 24 settembre 2023»), le *data cooperatives* sono una realtà già presente in ordinamenti esteri, come quello americano o tedesco.

La disamina di un caso esemplificativo, ancorché succinta, appare di aiuto per comprendere meglio l'atteggiarsi del fenomeno, ai fini dell'inquadramento giuridico, ben sapendo che le modalità operative possono articolarsi con maggiore complessità, in relazione ai diversi modelli operativi di *data governance* sopra passati in rassegna.

Tra le diverse cooperative di dati, presenti in diversi settori (tra cui, ad esempio, quello della salute, dei trasporti, dell'agricoltura, della *gig economy*)²⁷, si segnala «*Driver's Seat*»²⁸, una *data cooperative* americana operante nel settore dei trasporti, con servizi di “*ride-sharing*” (analoghi al modello *Uber*) e di “*delivering*” tramite *riders* (analoghi al modello Glovo o Deliveroo), gestiti tuttavia in forma di cooperativa, secondo le logiche mutualistiche, e non secondo il modello capitalistico tradizionale.

I *members* della *data cooperative* utilizzano un'*app* specifica, con cui esercitano il controllo sui dati generati nella fornitura del servizio, stabilendo se e quando metterli in condivisione. I dati raccolti sono poi analizzati dalla *data cooperative* di cui fanno parte, al fine di massimizzare il vantaggio per i *members*, nell'ottica di una valorizzazione dei dati medesimi a loro vantaggio, in termini monetari e non.

Mentre nei modelli capitalistici le analisi dei dati relativi alla fornitura del servizio (di *ride-sharing*, di *food-delivering*, et *similia*) vengono effettuate a vantaggio della società stesa che svolge attività di impresa, al fine di rendere il processo produttivo più efficiente e di massimizzare il profitto, con risultati che spesso sono a discapito

²⁷ V., *amplius*, BIETTI, ETXEBERRIA et al., *op. cit.*, p. 8.

²⁸ V., *amplius*, <https://driversseat.co>.



dei lavoratori²⁹, nel modello mutualistico l'analisi dei dati raccolti nello svolgimento dell'attività viene svolta essenzialmente a favore del singolo lavoratore, oltre che della cooperativa medesima e dei soggetti terzi.

Il lavoratore - ad esempio - potrà giovare dell'analisi dei dati generati dal sistema per incrementare a proprio vantaggio l'efficienza nella fornitura del servizio, individuando le fasce orarie più redditizie, i percorsi più redditizi e le modalità più redditizie di remunerazione (nel trasposto di persone o cose, ad esempio, se sia più vantaggiosa la remunerazione calcolata in base al tempo impiegato o alla distanza percorsa), etc. Potrà anche valorizzare in termini monetari i dati qualora, tramite la cooperativa, siano concessi (in forma aggregata) a soggetti terzi, pubblici o privati.

L'aggregazione dei dati di traffico generata dai molteplici "drivers" o "riders", con relativa *data analysis*, consente - ad esempio - ad enti pubblici di sviluppare mirate politiche sulla viabilità, sul traffico, sullo sviluppo urbano. In favore di società commerciali, invece, l'analisi dei dati generati da *Diver's Seat* potrebbe essere utilizzata per pianificare e decidere in ordine all'eventuale apertura di punti vendita da parte di esercizi commerciali e alla necessità o meno di acquisire ulteriori aree da destinare al parcheggio delle auto dei clienti, in una realtà urbana segnata dal crescente sviluppo dell'*e-commerce* e del *food delivery*, che potrebbero compromettere la bontà delle analisi di *business plan* effettuate secondo tecniche più tradizionali.

Da tale riferimento casistico ci si accorge dello straordinario impatto delle cooperative di dati, che, in base a logiche solidaristiche e mutualistiche, possono introdurre modelli economici virtuosi e improntati a sostenibilità sociale. L'esempio rende evidente anche la funzione della cooperativa di dati, che non è solo quella di collettore di dati grezzi, da cedere a soggetti terzi affinché vengano da questi analizzati e utilizzati: la cooperativa di dati può generare ulteriore valore dalla raccolta dei dati ove proceda ad un'ulteriore analisi, i cui risultati possono essere veicolati direttamente a favore dei propri soci, che ne avranno un ritorno immediato nelle direzioni che la cooperativa è in grado di percorrere a loro beneficio, in termini non necessariamente solo monetari. Le analisi dei dati consentono di adottare decisioni migliori, di incrementare il benessere, di ottenere migliori condizioni di vita e di lavoro, oltre che possibilità di fornitura di servizi di analisi dati a beneficio di soggetti terzi, da cui poter ricavare forme di monetizzazione a vantaggio degli stessi soggetti "produttori" di dati.

6. - L'esplicita previsione normativa delle cooperative di dati nel contesto della disciplina europea sulla *data governance* (Reg. UE n. 868/2022) è diretta a cogliere le nuove opportunità di mercato offerte da tali modelli di impresa, che nel settore

²⁹ Si pensi alla questione dei *riders*, su cui ad es. Garante per la protezione dei dati personali, Ordinanza ingiunzione nei confronti di Foodinho s.r.l. del 10 giugno 2021, doc. *web* n. 9675440, e nei confronti di Deliveoo del 22 luglio 2021, doc. *web* n. 9685994.

della valorizzazione dei dati offrono potenzialità enormi, sia perché incentiva, come s'è già avuto modo di rimarcare, modelli di *business* virtuosi e socialmente sostenibili, sia perché la recente disciplina consente l'affacciarsi di nuovi validi *competitor* sul mercato digitale, sia perché consente ai *data subjects* nuovi strumenti di controllo sui dati, che si aggiungono a quelli individuali offerti dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali.

Oltre all'apertura del mercato e al potenziamento degli strumenti di controllo per gli interessati che partecipano alle cooperative dei dati, il legislatore europeo si preoccupa anche di istituire dei meccanismi di vigilanza, fissando strumenti e regole *ad hoc*.

Va tenuto ben presente, a tal riguardo, che all'art. 10, par. 1, lett. c), il *Data Governance Act* include i «servizi di cooperative di dati» tra i servizi di intermediazione soggetti a una procedura di *notifica* obbligatoria, da indirizzare all'istituenda «autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati» (artt. 11, par. 1, e 13 DGA). Richiede inoltre il rispetto di specifiche «condizioni per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati», previste all'art. 12 DGA. Disciplina poi l'uso di un *logo* comune per la fornitura del servizio (art. 11, par. 9 e 10, DGA).

6.1. - La notifica, che deve essere effettuata all'autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati prima della fornitura del servizio, deve avere ad oggetto - ai sensi dell'art. 10, par. 6, DGA - le informazioni relative a: a) l'identità («il nome») del fornitore di servizi di condivisione dei dati; b) lo *status* giuridico, la forma giuridica, l'assetto proprietario, le pertinenti società controllate, nonché il numero di registrazione nel registro delle imprese o altro pubblico registro analogo, qualora il fornitore dei servizi di intermediazione dei dati sia soggetto a registrazione; c) l'indirizzo dell'eventuale stabilimento principale nell'Unione e di eventuali sedi secondarie in un altro Stato membro o l'indirizzo del rappresentante legale; d) il sito *web* pubblico in cui sono reperibili le informazioni, complete ed aggiornate, sul fornitore dei servizi di intermediazione dei dati e sulle sue attività; e) le persone di contatto e i recapiti del fornitore dei servizi di intermediazione di dati; f) una descrizione del servizio di intermediazione dei dati che il fornitore intende fornire e un'indicazione delle categorie elencate all'art. 10 in cui rientra tale servizio di intermediazione dei dati, tra le quali, appunto, sono da annoverare proprio i servizi di cooperative dei dati; g) la data prevista di inizio attività, qualora sia diversa dalla data di notifica.

La notifica all'*authority* competente autorizza il fornitore di servizi di intermediazione dei dati - nel caso che qui ci occupa, il fornitore dei servizi di *cooperative di dati* - a erogare i propri servizi di intermediazione in tutti gli Stati membri (art. 11, par. 5, DGA). Ai fini della disciplina del *Data Governance Act*, il servizio potrà essere avviato solamente a seguito della predetta notifica, con effetto autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività nell'intero mercato europeo (artt. 11, par. 4 e 5, DGA).

Qualora il fornitore del servizio di intermediazione dei dati sia stabilito al di fuori dell'UE ed intenda offrire i propri servizi di intermediazione dei dati, inclusi i servizi di cooperative di dati, nel mercato europeo, è tenuto a designare un rappresentante legale in uno degli Stati membri in cui voglia operare, rimanendo poi soggetto alla giurisdizione di tale Stato membro.

L'autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati, come previsto dall'art. 11, par. 10, DGA, è poi tenuta a sua volta a notificare senza ritardo alla Commissione europea, per via elettronica, ogni nuova notifica ricevuta. La Commissione, grazie alle notifiche che giungono da ogni *authority* nazionale, tiene e aggiorna regolarmente un registro pubblico di tutti i fornitori di servizi di intermediazione dei dati - incluse le *data cooperatives* - che forniscono servizi nell'UE³⁰.

La notifica all'autorità nazionale competente per i servizi di intermediazione dei dati e la successiva iscrizione nel registro pubblico dei fornitori, tenuto dalla Commissione europea, sono volti sia a rendere edotti gli *stakeholders* sulle caratteristiche soggettive e dell'attività del fornitore, anche ai fini dell'esperimento di eventuali controlli, sia ad attivare le funzioni di sorveglianza dell'*Authority* competente ai sensi del *Data Governance Act*.

Come già rilevato in altra sede, «I poteri dell'autorità di controllo sono molto ampi: ha funzioni di vigilanza sul servizio di condivisione dei dati, monitorando e controllando la *compliance* con il regolamento sulla *data governance*; può richiedere ai fornitori dei servizi di condivisione dei dati tutte le informazioni necessarie alla verifica della conformità, soprattutto con riguardo ai requisiti e alle condizioni per la fornitura del servizio ed, in caso di violazione - a seguito di accertamento con un procedimento nell'ambito del quale al fornitore deve essere accordata la facoltà di esprimere osservazioni entro un tempo ragionevole - possono adottare misure adeguate e proporzionali per garantire la conformità al regolamento sulla *data governance* e, ove ritenuto opportuno, possono anche imporre sanzioni pecuniarie dissuasive (incluso sanzioni periodiche con effetto retroattivo) e chiedere la cessazione o il rinvio della fornitura del servizio di condivisione dei dati»³¹.

6.2. - La disciplina sulla fornitura del servizio di cooperativa di dati, come per gli altri servizi di intermediazione dei dati, è delineata anche all'art. 12 DGA, contenente le «condizioni» applicabili alla fornitura del servizio. La loro previsione apre la strada ad un controllo pervasivo da parte dell'Autorità competente, tenuta a svolgere l'attività di vigilanza nel settore.

La prima "condizione" riguarda sia l'*esclusività dello scopo* relativo all'utilizzo dei dati per i quali il fornitore si appresta ad erogare il servizio, sia il *criterio di separazione*, sotto il profilo soggettivo, tra fornitore e utilizzatore dei dati intermediati.

³⁰ In argomento si veda anche quanto riportato, *infra*, nel par. 6.3.

³¹ BRAVO, *Intermediazione di dati personali e servizi di data sharing dal GDPR al Data Governance Act*, cit., p. 247.

Segnatamente, l'art. 10, par. 1, lett. a), DGA, precisa che «il fornitore di servizi di intermediazione dei dati [e dunque anche il fornitore del servizio di cooperativa di dati, *n.d.a.*] non utilizza i dati per i quali fornisce servizi di intermediazione dei dati per scopi diversi dalla messa a disposizione di tali dati agli utenti dei dati e fornisce servizi di intermediazione dei dati attraverso una persona giuridica distinta».

La norma, per come è formulata, si presta a facili elusioni, in quanto si può ben prevedere un aggiramento, nell'ambito di gruppi societari o di collegamenti tra imprese, in cui una di esse esercita il ruolo di intermediario, un'altra quello di utilizzatore dei dati.

La restrizione tuttavia, se ben si comprende per le società di intermediazione di dati non mutualistiche, appare forse eccessiva per le cooperative di dati, per le quali sarebbe stato utile mantenere invece, in maniera chiara, la possibilità di utilizzo dei dati conferiti dai soci, connaturata proprio con le esigenze di svolgimento dell'attività cooperativa: non ha senso che i dati raccolti dai soci possano andare solamente a beneficio di altri soggetti, nella logica dello svolgimento del servizio di intermediazione, e non possano invece essere utilizzati dalla cooperativa medesima, a proprio vantaggio e, dunque, a vantaggio anche dei soggetti che, nelle forme della cooperativa, partecipano ad essa nelle logiche mutualistiche e solidaristiche.

Tale ragionamento spinge verso due direzioni: da un lato si potrebbe intervenire a livello interpretativo, applicando in maniera non rigida la “condizione” concernente l'obbligo di separazione soggettiva tra (fornitore del servizio di) *cooperativa* di dati e *utilizzatore* di dati, volta a sterilizzarne l'applicazione in considerazione della natura mutualistica della cooperativa, al fine di far salve le norme tipiche della società cooperativa, che devono essere coordinate a livello di sistema con quelle frettolosamente inserite, sul punto, nel *Data Governance Act*. La natura stessa della cooperativa potrebbe consentire cioè un'interpretazione volta a valorizzare la funzione della “cooperativa di dati” anche in ragione di un utilizzo dei dati medesimi a favore di quest'ultima e, dunque, anche a beneficio dei soci che la vanno a costituire.

Dall'altro lato si dovrebbe forse intervenire opportunamente in via normativa – in sede europea o in sede nazionale, a livello di coordinamento della disciplina domestica con quella unionale –, chiarendo in maniera più dettagliata le peculiarità della disciplina della *data governance* con riguardo al caso di specifico delle “*cooperative di dati*”, facendo salva l'utilizzabilità dei dati da parte di quest'ultima, nello spirito mutualistico che la contraddistingue e la contrappone al modello più tipicamente capitalistico.

Incoraggia questa soluzione anche il tenore della condizione di cui alla lett. c), nella quale si prevede che i dati raccolti su qualsiasi attività di una persona fisica o giuridica ai fini della fornitura del servizio – tra i quali i dati relativi a data, ora, dati di geolocalizzazione, durata dell'attività, collegamenti con altre persone, fisiche o giuridiche, stabiliti dalla persona che utilizza il servizio – possono essere utilizzati solamente «per lo sviluppo di tale servizio di intermediazione di dati» da parte del fornitore. In particolare l'uso di tali dati può riguardare, esemplificativamente,

l'individuazione di frodi o lo svolgimento di attività di cibersecurity, che fanno capo al fornitore medesimo. La disposizione di cui alla lett. c) cit., tuttavia, chiude il suo enunciato rimarcando significativamente che i dati raccolti per il servizio di intermediazione «sono messi a disposizione dei titolari dei dati su richiesta».

Nel caso di fornitura del servizio di intermediazione di dati in forma cooperativa, dunque, risulta ammissibile l'utilizzo dei dati da parte della cooperativa medesima, nell'ottica della sua operatività secondo logiche mutualistiche, nonché la loro messa a disposizione dei «titolari dei dati», ossia di quei soggetti che, secondo la “nomenclatura” del *Data Governance Act*, hanno diritto di concedere l'accesso a determinati dati personali o non personali o di condividerli, conformemente al diritto dell'Unione o di uno Stato membro (art. 2, par. 1, n. 8, DGA). A rigore tale espressione non si riferisce agli “interessati”, ossia alle persone fisiche a cui i dati personali si riferiscono, ma potrebbe trattarsi di un refuso, dato che nella formulazione originaria della proposta di regolamento la definizione includeva anche quest'ultimi e le modifiche alla definizione sono state apportate nella stesura finale in risposta alle osservazioni critiche dell'EDPB (*European Data Protection Board*) e dell'EDPS (*European Data Protection Supervisory*). Va ad ogni modo rimarcato che, qualora i dati si riferissero agli interessati, rientrerebbero comunque nella disciplina del GDPR, la quale assicura comunque l'esercizio del diritto di accesso e di portabilità, rispettivamente ai sensi degli artt. 15 e 20 di tale testo normativo, per cui, sul piano sistematico, non sorgerebbero problemi per la messa a disposizione dei dati, ad opera della *data cooperative*, in favore dei soci-interessati.

Un'ulteriore “condizione” per la fornitura del servizio di intermediazione dei dati - prevista alla lett. d) dell'art. 12 del DGA - impone al fornitore di agevolare «lo scambio dei dati nel formato in cui li riceve da un interessato o da un titolare dei dati» e di «convert[irli] in formati specifici al solo scopo di migliorare l'interoperabilità a livello intrasettoriale e intersettoriale, se richiesto dall'utente dei dati, se prescritto dal diritto dell'Unione o per garantire l'armonizzazione con le norme internazionali o europee in materia di dati (...)», «offre[ndo] agli interessi o ai titolari dei dati la possibilità di non partecipare a tali conversioni, a meno che la conversione non sia prescritta dall'Unione».

Si tratta di disposizione che non solo mostra di collocarsi, sul piano sistematico, in una prospettiva di ideale continuità con il diritto alla portabilità dei dati di cui all'art. 20 GDPR, già richiamato, ma che, sul piano delle logiche mutualistiche tipiche della cooperativa, agevola la condivisione e l'utilizzo dei dati tra soci, anche qualora fossero conferiti in origine con formati diversi. Nello stesso senso va apprezzata anche la condizione di cui alla lett. i), ove si impone l'obbligo, per il fornitore del servizio, di adozione di misure adeguate per garantire l'*interoperabilità* con altri servizi di intermediazione, «tra l'altro mediante norme aperte di uso comune nel settore in cui opera (...)».

Va infatti considerato che «Uno dei problemi applicativi della *data portability* risiede proprio nella compatibilità tra formati di dati utilizzati dal titolare del

trattamento tenuto alla trasmissione dei dati e quelli utilizzati dal titolare del trattamento destinatario della trasmissione dei dati, a richiesta dell'interessato, in formato elettronico, strutturato e leggibile da dispositivo. Medesimo problema può ovviamente riscontrarsi per la condivisione di dati non personali, sicché il sistema delineato dal (...) regolamento sulla data *governance* fa leva proprio sugli *infomediari* per risolvere anche i problemi tecnici di interoperabilità, in un'offerta a valore aggiunto che, per un verso, mette in contatto "domanda" e "offerta" di dati e, per altro verso, la favorisce e l'amplifica, con attività di consulenza e con interventi di natura tecnica»³².

Altre condizioni delineate all'art. 12 DGA mirano a preservare corrette pratiche concorrenziali. Così, in particolare, quella di cui alla lett. *b)*, secondo cui «le condizioni commerciali, compresa la fissazione del prezzo, per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati a un titolare dei dati o a un utente dei dati non sono subordinate al fatto che il titolare dei dati o l'utente dei dati utilizzi altri servizi forniti dallo stesso fornitore di servizi di intermediazione dei dati o da un'entità collegata, e, in caso affermativo, in che misura il titolare dei dati o gli utenti dei dati utilizzano tali altri servizi».

Anche questo è un aspetto che merita attenzione nelle logiche di funzionamento delle cooperative di dati, perché ha una valenza non solo sul piano esterno, verso soggetti terzi beneficiari o destinatari del servizio di intermediazione offerto dalla *data cooperative*, ma anche sul piano interno, essendo preclusi atteggiamenti volti ad escludere o discriminare i soci nell'accesso ai servizi. È disposizione che trova conferma anche nella lett. *f)*, che impone al fornitore - nel nostro caso alla cooperativa di dati - di adottare procedure di accesso al servizio improntate ad equità e trasparenza e, in ogni caso, non discriminatorie, tanto per gli interessati quanto per i titolari dei dati e per gli utenti dei dati, anche per ciò che concerne prezzi e condizioni di servizio.

Sempre sul piano della rilevanza interna, assume grande importanza anche la condizione di cui alla lett. *e)*, nella quale si stabilisce che i servizi di intermediazione, incluso quello di cooperative di dati, «possono comprendere l'offerta di strumenti e servizi supplementari specifici ai titolari dei dati o agli interessati allo scopo specifico di facilitare lo scambio dei dati, come la conservazione temporanea, la cura, la conversione, l'anonimizzazione e la pseudonimizzazione, fermo restando che tali strumenti e servizi sono utilizzati solo su richiesta o approvazione esplicita del titolare dei dati o dell'interessato e gli strumenti di terzi offerti in tale contesto non utilizzano i dati per altri scopi».

Si evince, da quanto ora riportato, (i) la conformità alla disciplina europea di modelli di cooperativa di dati in cui il servizio di intermediazione preveda, quali destinatari, i soci medesimi e non necessariamente i soggetti terzi³³, nonché (ii)

³² BRAVO, *op. ult. cit.*, p. 251 s.

³³ V., *supra*, par. 4.

l'importanza della *governance* “duale” sui dati (collettiva e individuale) e, ancora, (iii) una conferma sulla possibilità di attivare servizi ulteriori rispetto a quelli di mera raccolta e scambio di dati, oggetto di mera intermediazione.

Altre condizioni dell'art. 12 cit. mirano a soddisfare esigenze di *sicurezza*, prendendo specificamente in considerazione anche a dati non personali, al fine di aggiungere norme di protezione analoghe a quelle vigenti per i dati personali ai sensi del GDPR. Tra tali condizioni si ricordano quelle che disciplinano:

(i) la *business continuity*, che si traduce anche nella recuperabilità dei dati conferiti e trattati dal fornitore, nonché nell'accessibilità ai medesimi, in caso di eventi che possano compromettere il sistema di trattamento e gestione dei dati (lett. *h*);

(ii) le procedure per la prevenzione di pratiche fraudolente o abusive a danno dei soggetti che richiedono l'accesso ai servizi di intermediazione (lett. *g*);

(iii) l'adozione di procedure tecniche, giuridiche ed organizzative per impedire il trasferimento di dati non personali o l'accesso ad essi, nel caso in cui ciò contrasti con il diritto europeo o nazionale (lett. *j*);

(iv) l'adozione di misure necessarie per garantire un adeguato livello di sicurezza per la conservazione, il trattamento e la trasmissione di dati non personali, con ulteriori prescrizioni per assicurare il massimo livello di sicurezza in ordine alla conservazione e alla trasmissione di informazioni sensibili sotto il profilo della concorrenza (lett. *l*);

(v) l'obbligo di informare senza ritardo il “titolare dei dati” qualora si verificano ipotesi di *data breach* e, segnatamente, nei casi di trasferimento, accesso o utilizzo non autorizzati dei dati non personali che questi abbia condiviso tramite il servizio di intermediazione (ovvero, ai fini del nostro discorso, tramite la cooperativa di dati).

La disciplina in tema di *data governance* introduce altra condizione per la fornitura del servizio mutuata dalla disciplina del GDPR: all'art. 12, par. 1, lett. *o*), infatti, il DGA introduce l'obbligo di tenuta dei registri delle attività di intermediazione dei dati, analogamente a quanto previsto dall'art. 30 GDPR in tema di registri delle attività di trattamento. È questa, essenzialmente, una misura volta a consentire all'*Authority* di settore un controllo più incisivo sull'attività di intermediazione svolta dal fornitore (che si esplica, tra l'altro, monitorando la conformità al Regolamento, acquisendo informazioni con poteri anche ispettivi, disponendo se del caso la sospensione o la cessazione dell'attività e irrogando sanzioni amministrative pecuniarie dissuasive, periodiche o con effetto retroattivo, oltre al potere di avviare procedimento giudiziari).

Particolare attenzione merita poi di essere posta sulle condizioni di cui alle lett. *m*) ed *n*), per le implicazioni in materia di protezione dei dati personali. Nella prospettiva del legislatore europeo, i fornitori dei servizi di intermediazione di dati - incluse, in particolare, le cooperative di dati - sono tenuti a perseguire il «*superiore interesse*» dei *data subjects*, qualora fornisca servizi a questi ultimi. Sicché il loro interesse deve ritenersi prevalente rispetto a quello dei fornitori medesimi, che sono tenuti a «facilitare l'esercizio dei loro diritti, in particolare informandoli e, se

opportuno, fornendo loro consulenza in maniera concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile sugli utilizzi dei dati da parte degli utenti dei dati e sui termini e le condizioni standard cui sono subordinati tali utilizzi, prima che gli interessati diano il loro consenso» (lett. *m*).

Infine, nel caso in cui l'intermediario fornisca gli strumenti tecnologici per ottenere il consenso degli "interessati" o le autorizzazioni dei "titolari dei dati", non solo è tenuto a informare costoro in ordine alla giurisdizione del paese terzo ove eventualmente intende effettuare l'utilizzo dei dati, ma deve altresì fornirgli anche gli strumenti per consentire la revoca del consenso e delle autorizzazioni che abbiano fornito (lett. *n*).

Nonostante la loro complessa articolazione, le condizioni elencate nell'art. 12 DGA non appaiono complete: sarebbe utile prevedere, in particolare, norme *ad hoc* sulla prevenzione e sulla gestione del conflitto di interessi eventualmente configurabile tra fornitore del servizio di intermediazione (anche in forma cooperativa) e gli interessati e i titolari dei dati che fruiscono del servizio (quali membri della cooperativa)³⁴.

6.3. - La nuova disciplina del *Data Governance Act* si preoccupa poi di regolamentare anche l'introduzione e l'uso di un *logo comune*, in ambito europeo, per i servizi di intermediazione di dati, tra cui quelli di cooperative di dati, che può essere utilizzato - insieme al titolo di «fornitore di servizi di intermediazione dei dati riconosciuto nell'Unione» - dopo aver ricevuto conferma, da parte dell'Autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati e a richiesta dell'intermediario medesimo, della conformità del servizio alle disposizioni del Regolamento, tra cui, in particolare, quelle contenute nell'art. 12 avente ad oggetto le condizioni per la fornitura del servizio.

La previsione del logo comune mira a garantire la facile riconoscibilità ed identificabilità dei fornitori dei servizi di intermediazione. Al fine di ottenere al massimo grado tale risultato, alla Commissione europea viene attribuito il compito di stabilire un «disegno per il logo comune» (art. 11, par. 9, DGA), che dovrà poi essere esibito in modo chiaro, da parte dei fornitori medesimi, tramite esposizione su ciascuna pubblicazione - *online* e *offline* - relativa alle loro attività di intermediazione dei dati³⁵.

Per agevolare la verifica della conformità al regolamento in tema di *Data Governance Act* e, al contempo, per favorire l'operatività degli intermediari di dati nel

³⁴ Cfr. BRAVO, *op. ult. cit.*, p. 252.

³⁵ I loghi sono stati già realizzati dalla Commissione europea e resi pubblici nell'agosto del 2023, liberamente scaricabili in diverse lingue e formati e accompagnati da un manuale con le istruzioni sul loro utilizzo: COMMISSIONE EUROPEA, *Loghi per gli intermediari di dati e le organizzazioni per l'altruismo dei dati riconosciute nell'Unione*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/logos-data-intermediaries-and-data-altruism-organisations-recognised-union> (documento consultato, da ultimo, in data 11 settembre 2023).

mercato europeo, la Commissione europea, come già precisato, tiene e aggiorna il registro pubblico di tutti i fornitori dei servizi di intermediazione di dati, incluso le *data cooperatives*, nel quale vengono rese disponibili tutte le informazioni oggetto di notifica alle Autorità nazionali competenti per i servizi di intermediazione dei dati, fatta eccezione per i dati relativi alle persone di contatto e ai recapiti del fornitore di servizi di intermediazione dei dati: si tratta però di dati facilmente recuperabili, accedendo ai siti *web* degli intermediari, i cui indirizzi sono obbligatoriamente inclusi nel registro medesimo (art. 11, parr. 6 e 10, DGA).

Chi interagisce con le cooperative di dati e gli altri fornitori di servizi di intermediazione di dati, pur a fronte dell'esposizione del logo europeo, ha dunque la possibilità di verificare l'effettiva iscrizione del fornitore nel registro pubblico e le informazioni essenziali relative alla sua attività³⁶.

7. - La nuova normativa segna indubbiamente un passaggio importante nell'atteggiamento del legislatore europeo con riguardo al trattamento dei dati, anche di carattere personale: da una logica prevalentemente difensiva e protezionistica, che ha avuto la sua più recente espressione nel GDPR - coniugata con le esigenze di bilanciamento dovute alle contrapposte esigenze di tutela della libera circolazione dei dati - si è passati, ora, ad una logica in cui la circolazione medesima ed i meccanismi di controllo sono ripensati profondamente.

7.1. - Accanto al controllo dei dati da parte dell'individuo, con il sistema ormai consolidato del consenso dell'interessato e, ora, dell'autorizzazione del titolare dei dati, a cui si aggiunge la funzione di sorveglianza dell'autorità di settore, il Garante per la protezione dei dati personali, si è affiancato, da un lato, un meccanismo incentrato (i) sulla notifica preventiva all'autorità competente in tema di intermediazione dei dati, accompagnata dall'istituzione del registro pubblico degli intermediari di dati tenuto dalla Commissione europea, (ii) sulla previsione di una serie articolata di condizioni di fornitura del servizio e (iii) sul monitoraggio delle conformità ad esse da parte della medesima autorità; dall'altro lato è stato introdotto un sistema di esercizio "*rafforzato*" dei diritti dell'interessato, tramite l'azione esercitata

³⁶ Si potrà dunque verificare, nel registro pubblico: «il nome del fornitore di servizi di intermediazione dei dati»; «lo *status* giuridico, la forma giuridica, l'assetto proprietario, le pertinenti società controllate e, qualora il fornitore di servizi di intermediazione dei dati sia registrato nel registro delle imprese o in un altro registro pubblico nazionale analogo, il numero di registrazione del fornitore di servizi di intermediazione dei dati»; «l'indirizzo dell'eventuale stabilimento principale del fornitore di servizi di intermediazione dei dati nell'Unione e, se opportuno, di eventuali sedi secondarie in un altro Stato membro o l'indirizzo del rappresentante legale»; «un sito web pubblico in cui sono reperibili informazioni complete e aggiornate sul fornitore di servizi di intermediazione dei dati e sulle sue attività (...)»; «una descrizione del servizio di intermediazione dei dati che il fornitore di servizi di intermediazione dei dati intende fornire e un'indicazione delle categorie (...) in cui rientra tale servizio di intermediazione dei dati»; «la data prevista di inizio dell'attività, se diversa dalla data della notifica». (art. 11, par. 6, come richiamato dal par. 10, DGA).

dall'intermediario dei dati per conto dell'interessato, che si prospetta di maggior efficacia quando l'intermediario è una cooperativa di dati.

Il ruolo dell'intermediario dei dati è particolarmente delicato e, qualora agisca secondo modelli tradizionali di capitalismo, può esserci un rischio che l'attività di impresa sia svolta massimizzando il profitto mediante strategie e azioni che rischiano di compromettere i diritti e gli interessi dell'interessato, come ad esempio nel caso Weople, intermediario dei dati che, agendo su delega dell'interessato, esercita per conto di quest'ultimo il diritto alla portabilità di cui all'art. 20 GDPR al fine di ottenere - e concentrare presso di sé - i dati personali dell'interessato ed utilizzarli nell'attività di negoziazione verso soggetti terzi, unitamente a quelli ottenuti da altri interessati, al fine di ottenerne remuneratività che viene in parte trasferita all'interessato e in parte trattenuta per i compensi dell'attività di intermediazione³⁷.

In epoca antecedente alla Comunicazione della Commissione europea sulla Strategia europea per i dati [COM (2020)66] e dei lavori che poi hanno portato al *Data Governance Act* (Reg. UE 868/2022), il Garante per la protezione dei dati personali era intervenuto con una certa preoccupazione sull'attività svolta da Weople, per i forti rischi che un accentramento dei dati sull'intermediario può comportare, amplificati dal conferimento della delega a quest'ultimo per l'esercizio dei diritti dell'interessato, sulla cui praticabilità il Garante ha sollevato dubbi ed interessato gli altri Garanti europei, in seno all'EDPB (*European Data Protection Board*).

L'istruttoria è stata aperta nel 2019 a seguito di segnalazioni trasmesse da imprese della grande distribuzione a cui sono pervenute, da parte di Weople, richieste di trasferimento dei dati che tali imprese avevano raccolto e accumulato nel tempo tramite le carte fedeltà: «A partire dai primi mesi del 2019 sono state diverse le segnalazioni giunte all'Autorità da parte di imprese della grande distribuzione che lamentavano di aver ricevuto da parte di "Weople" numerosissime richieste di trasferire alla piattaforma dati personali e di consumo registrati nelle carte di fedeltà. L'impresa italiana, che gestisce la *app* e offre servizi di vario genere (offerte commerciali, analisti statistiche e di mercato), si propone infatti come intermediaria nel rapporto tra aziende e utenti chiedendo, su delega di questi ultimi, di ottenere le informazioni personali custodite presso grandi imprese allo scopo di riunirle all'interno della propria banca dati»³⁸.

Ciò lascia comprendere le potenzialità del sistema normativo che si è delineato in materia di *data protection* e *data governance*. I dati, raccolti e aggregati da un operatore economico, possono essere facilmente trasferiti ad altro operatore che, per conto dell'interessato, li collaziona e li elabora, esercitando un incisivo ruolo di mediazione, a beneficio degli interessati e dei titolari dei dati, negoziandone l'utilizzo verso soggetti terzi.

³⁷ BRAVO, *op. ult. cit.*, p. 216 ss.

³⁸ Garante per la protezione dei dati personali, *Dati in cambio di soldi: il Garante privacy porta la questione in Europa. Sotto la lente dell'Autorità la app "Weople"*, comunicato stampa del 1° agosto 2019, doc. web n. 9126709.

Con la nuova disciplina della *data governance* i rischi generati dall'intermediazione vengono ad essere corretti mediante le condizioni di cui all'art. 12 DGA, in particolare quella che proclama la necessità che l'intermediario agisca nel «*superiore interesse*» dell'interessato: al di là della proclamazione di principio, la precisione si ricollega con il sistema di controllo e di monitoraggio della conformità al regolamento affidato all'autorità competente in materia di intermediazione dei dati, a tal punto che è legittimata ad intervenire ordinando correttivi o imponendo la sospensione o la cessazione dell'attività di intermediazione e comminando sanzioni.

La disciplina normativa sulla *governance* europea dei dati punta anche al ruolo attivo degli intermediari, che dovrebbero agire promuovendo e tutelando i diritti degli interessati (e dei titolari dei dati, diversi dagli interessati), agevolandone l'esercizio con l'adozione dei mezzi necessari a tal fine (anche tecnologici) e con un'attività di supporto, inclusa quella consulenziale e di rappresentanza, nel caso in cui vengano investiti, tramite delega, del potere di agire in nome e per conto degli interessati medesimi.

È proprio questo, come vedremo³⁹, un punto su cui il Garante per la protezione dei dati personali e l'EDPB hanno sollevato alcune perplessità.

I rischi per gli interessati (e per i titolari dei dati), a cui la disciplina in materia di *data governance* ha inteso porre rimedio, appaiono leniti nel caso di intermediazione mediante cooperative di dati, che, strutturate con il modello mutualistico, possono ingenerare indubbi effetti di *empowerment* per i *data subject* (e per i *data holder*), nell'esercizio dei loro diritti.

Infatti tale modello, meglio di altri, si adatta ad interpretare il principio normativo di solidarietà⁴⁰, in quanto la cooperativa, strutturalmente, prevede un'operatività di impresa nell'interesse dei propri soci e una struttura democratica volta a favorire la discussione, il confronto e l'adozione delle decisioni da parte dei soci. Si tratta di un sistema particolarmente congeniale qualora la cooperativa è una *data cooperative*, i cui soci - *data subjects* o *data holders* - possono confrontarsi sulle scelte di utilizzo dei dati, adottare le relative decisioni e mantenere il controllo su di essi. Tra gli intermediari di dati, per vocazione le *data cooperatives* sono quelle che meglio dovrebbero riuscire ad agire perseguendo il prioritario e superiore interesse dei *data subjects* - ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. *m*), del DGA -, segnatamente qualora essi rivestano la qualità di soci.

Proprio con riguardo alla posizione dei *data subject* in dottrina s'è rilevato che «Il difficile esercizio del diritto al controllo di questi ultimi in un mercato dei dati mostra la necessità del ricorso a forme di aggregazione, come le cooperative di dati o gli intermediari *ad adiuvandum*, secondo uno scenario che fa chiaramente trapeolare il percorso verso una tutela sempre più di matrice collettiva, prospettata con una certa timidezza dall'art. 80 GDPR, in parte recuperato dal legislatore italiano nel

³⁹ V., *infra*, par. 7.2, 7.3 e 7.4.

⁴⁰ ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, 2022.

novellato art. 142 cod. priv., che consente all'interessato, nel presentare reclamo al Garante, di conferire mandato ad un ente del terzo settore soggetto alla disciplina del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che sia attivo nel settore della tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, con riguardo alla protezione dei dati personali»⁴¹.

Ed ancora, cogliendo un aspetto rilevante, non può farsi a meno di notare le connessioni tra intermediazione ed esercizio della delega, già evidenziate con riferimento all'intermediazione dei dati fornita da Weople e basata sull'esercizio del diritto alla portabilità dei dati di cui all'art. 20 GDPR⁴².

In tale direzione si veda quanto rimarcato in dottrina, là dove s'è efficacemente sostenuto che «Per fare sì che l'interessato rimanga soggetto attivo del flusso dei propri dati il *data subject* deve sostanzialmente condividere questi dati con altri e delegare l'esercizio dei suoi diritti. Fattore, questo, che deve indurre a riconsiderare il meccanismo della delega dell'esercizio di diritti attinenti alla sfera personale non sconosciuto alla l. n. 675/1996, che all'art. 13 prevedeva la possibilità dell'interessato di conferire, per iscritto, delega o procura a persone fisiche o ad associazioni, poi scomparso nella successiva storia legislativa della *data protection* italiana.

Il tentativo è quello di rafforzare il "*data subject empowerment*" ma collocato all'interno della circolazione e sempre più intermediato, posto che l'interessato può chiedere che i dati siano resi disponibili direttamente a terzi (tra questi terzi dovrebbero essere escluse le "*very large platforms*" come definite (...) [dal] *Digital Service Act*), trasformando il trattamento dei dati in una faccenda inserita in una dinamica circolatoria e per di più non relegata all'interno di un unico rapporto contrattuale ma situata all'interno di una rete di rapporti contrattuali.

Il terreno è oltremodo delicato, perché al dinamismo del mercato non si confanno rigidità o anacronismi, mentre il mantenimento della centralità della persona e dei suoi diritti necessita di regole forti»⁴³.

L'interessato, nel sistema delineato dal GDPR, si trova in uno stato di intrinseca debolezza, di fronte a operatori che tendono ad escluderlo dal controllo sui dati a lui riferibili, facendo sì che il diritto all'autodeterminazione informativa sia un bell'involucro svuotato nella sostanza, confinato alla formale acquisizione del consenso, ove richiesta dalla fattispecie. Anche i meccanismi di controllo affidati all'autorità di supervisione non si rivelano efficaci nel governare le sorti di tutti gli interessati, potendo essa agire in un limitato numero di casi, su richiesta o d'ufficio, con azioni che non appaiono sistematicamente in grado di restituire a tutti gli interessati quella *governance* che la proclamazione formale del diritto alla protezione dei dati personali intenderebbe assicurare⁴⁴.

⁴¹ POLETTI, *op. cit.*, p. 55.

⁴² Per tali aspetti relativi alla delega, v., *amplius*, BRAVO, *op. ult. cit.*, p. 244 ss. e, *ivi*, interno par. 4.5.

⁴³ POLETTI, *op. cit.*, p. 55 s.

⁴⁴ Per l'analisi delle discrasie si veda il volume di RICCIUTO, *L'equivoco della privacy. Persona*

Sulla predetta situazione di intrinseca debolezza dell'interessato pare dunque intervenire il *Data Governance Act*, introducendo modelli di *governance* “duale”, aggiungendo cioè alla (debole e sbiadita) *governance* “individuale” del *data subject* una *governance* ulteriore, che assume talora le vesti di una *governance* “collettiva”, esercitata nel contesto della cooperativa di dati, che il *data subject* concorre a costituire e a formare, e talaltra le vesti di una *governance* “aggregata”, esercitata dall'intermediario (anche diverso dalla *data cooperative*), che raccoglie dati da soggetti diversi e ne *negozia* l'utilizzo nei confronti di soggetti terzi (agendo al contempo per conto degli interessati e, in caso di delega, anche a loro nome, pure ai fini dell'esercizio dei diritti che l'ordinamento riconosce loro).

La *governance* individuale delineata nella disciplina in materia di protezione dei dati personali è improntata a strumenti formali di autodeterminazione e controllo, quali la manifestazione del consenso al trattamento dei dati personali e i diritti dell'interessato, di accesso e di intervento sul trattamento, finanche di opporsi al trattamento e di richiedere la cancellazione dei dati, ove ricorrano i presupposti. Si tratta però di rimedi del tutto insufficienti: il consenso si è rivelato essere un debole strumento di tutela di carattere meramente formale, del tutto insufficiente a governare la complessità delle fattispecie di trattamento delineatesi nel mercato digitale; un'intrinseca debolezza è scontata anche dal sistema basato sui diritti dell'interessato, in quanto spesso questi non riesce a farli valere, trovandosi in posizione di squilibrio o di asimmetria, non sempre colmabile con l'intervento del Garante per la protezione dei dati personali. Il *Data Governance Act* punta ad un rafforzamento della posizione degli interessati, facendo leva sull'azione svolta dagli intermediari che, veicolando i dati di più *data subjects*, possono porsi quale strumento di tutela sostanziale, grazie al *data subject empowerment* realizzabile tramite il controllo “intermediato”. Allo stesso tempo, viene organizzato un ulteriore sistema di regolamentazione e controllo nel settore dell'intermediazione dei dati, presidiato da autorità nazionali a livello locale e dalla Commissione europea a livello centrale.

7.2. - In sede di commento al testo della Proposta di Regolamento sulla *governance* dei dati, l'EDP e l'EDPS hanno reso il Papere congiunto n. 3/2021, vers. 1.1 del 9 giugno 2021, ove venivano sollevate talune critiche al *servizio di cooperative di dati*, ad iniziare dal concetto poco chiaro di tale servizio, in particolare con riferimento alla sua natura⁴⁵. Veniva denunciata altresì l'assenza di chiarezza, in realtà, anche nella stessa definizione di tali intermediari di dati e della disciplina applicabile, con riguardo soprattutto agli obblighi a loro carico, con conseguenti rischi di incertezza giuridica nella fornitura di tali servizi⁴⁶. Si tratta di problemi non risolti neanche nel testo definitivo del Regolamento.

vs. *dato personale*, Napoli, 2022.

⁴⁵ EDPB-EDPS, *Parere congiunto n. 3/2021*, cit., par. 3.4.2, p. 35.

⁴⁶ EDPB-EDPS, *Parere congiunto n. 3/2021*, cit., par. 3.4.2, p. 35.

L'EDPB e l'EDPS hanno ritenuto, in particolare, che il potere di negoziazione per conto degli interessati al trattamento e la posizione che il legislatore europeo vorrebbe accordare alle cooperative di dati non aggiungerebbe nulla rispetto al potere e alle facoltà che gli interessati già hanno in base al GDPR, stante la disciplina in tema di obblighi di trasparenza per l'intermediario titolare del trattamento e di acquisizione del consenso libero, specifico ed informato degli interessati ai sensi degli artt. 6 ss. del Regolamento sulla protezione dei dati personali (Reg. UE 679/2016).

Tra i passaggi oggetto di rilievi critici vi sono quelli contenuti nel *considerando* n. 24 della Proposta del Regolamento europeo sulla *governance* dei dati, confluito poi nel *considerando* n. 31 del testo definitivo del DGA, nella parte in cui si trova precisato che le cooperative di dati «mirano a rafforzare la posizione dei singoli individui affinché compiano scelte informate prima di acconsentire all'utilizzo dei dati, influenzando i termini e le condizioni, stabiliti dalle organizzazioni di utenti dei dati, cui è subordinato l'utilizzo dei dati o risolvendo potenziali controversie tra membri di un gruppo sulle modalità di utilizzo dei dati quando tali dati riguardano più interessati all'interno di tale gruppo».

A tal riguardo, nel citato parere congiunto n. 3/2021, l'EDPB e l'EDPS ritengono però «che la posizione dei singoli individui nel compiere scelte informate e la soluzione di potenziali controversie sulle modalità di utilizzo dei dati *non* siano da considerarsi condizioni *negoziabili*, ma piuttosto obblighi dei titolari del trattamento a norma del regolamento (UE) 2016/679. A questo proposito, occorre anche precisare che il riferimento, nel *considerando* 24 della proposta [ora *considerando* 31 del DGA, *n.d.a.*], a dati che “riguardano” più interessati, nella misura in cui si riferisce a dati personali può non risultare coerente con la definizione di dato personale di cui al regolamento (UE) 2016/679, che si riferisce a “qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile”⁴⁷.

Ancora, l'EDPB e l'EDPS hanno rinvenuto una contraddizione tra le affermazioni contenute nel *considerando* n. 24 della Proposta di regolamento sulla *governance* dei dati, in cui si trovava affermato espressamente che «i diritti a norma del regolamento (UE) 016/679 possono essere esercitati soltanto a titolo individuale e non possono essere conferiti o delegati a una cooperativa di dati» e il potere di negoziazione di cui godrebbe la cooperativa medesima su termini e condizioni da ottenere a beneficio dei soci persone fisiche, prima che questi forniscano il consenso al trattamento dei propri dati personali.

Nella prospettiva dell'EDPB e dell'EDPS, «I “termini e le condizioni” per il trattamento di dati personali di fatto sono quelli contenuti nel GDPR e pertanto non possono essere modificati, né sostituiti, in virtù di un contratto o di un altro tipo di accordo privato»⁴⁸.

⁴⁷ EDPB-EDPS, *Parere congiunto n. 3/2021*, cit., par. 3.4.2, p. 35.

⁴⁸ EDPB-EDPS, *Parere congiunto n. 3/2021*, cit., par. 3.4.2, p. 35.

Mi pare tuttavia che la posizione esternata nella *joint-opinion* sia frutto di un equivoco di fondo, che si riflette su questioni di metodo, e non possa essere condivisa. I termini e le condizioni a cui fa riferimento la nuova disciplina europea sulla *data governance* – rimessi alla negoziazione delle *data cooperatives* – sono ben altra cosa rispetto alle condizioni di liceità del trattamento individuate nel GDPR quale base giuridica del trattamento.

Una volta che sia stato rimosso il vincolo giuridico che impedisce lo svolgimento delle attività di trattamento a protezione dei diritti e delle libertà dell'interessato e sia operante il presupposto giuridico che consente al titolare di svolgere attività di trattamento sui dati personali – qual è, *in primis*, il consenso dell'interessato, che è atto autorizzatorio unilaterale volto a rimuovere il vincolo giuridico che l'ordinamento europeo ha previsto al fine di rimettere all'interessato le decisioni in ordine al bilanciamento degli interessi in gioco nella fattispecie di trattamento, nella prospettiva dell'autodeterminazione informativa –, l'*utilizzo* del dato personale (e non il "*dato personale*" in sé) può essere oggetto di negoziazione e di contrattualizzazione, attraverso un accordo che si raggiunge mediante un consenso di natura contrattuale (non autorizzatorio), vertente sulle condizioni economiche e contrattuali (*terms and conditions*) stabilite tra le parti⁴⁹.

Ebbene, la disciplina in materia di *data governance* lascia inalterato il sistema di protezione degli interessati con riguardo alle condizioni di liceità del trattamento, che devono pur sempre operare nella fattispecie, ed affida alla cooperativa di dati,

⁴⁹ Per tale ricostruzione cfr. BRAVO, *Le condizioni di liceità del trattamento di dati personali*, in *La protezione dei dati personali in Italia*, a cura di Finocchiaro, Bologna, 2019, p. 140 ss.; BRAVO, *Lo "scambio di dati personali" nella fornitura di servizi digitali ed il consenso dell'interessato tra autorizzazione e contratto*, in *questa rivista*, 2019, 1, p. 34 ss., con considerazioni rese anche a commento di due importanti *leading case* della S.C., e, segnatamente, Cass. n. 1748 del 29 gennaio 2016, caso *Segafredo Zanetti*, e Cass. n. 17278 del 2 luglio 2018, caso *AdSpray*. Nel primo di questi due *leading case* la Cassazione ha chiarito che anche ove il consenso – autorizzatorio e contrattuale – sia manifestato unitariamente nella medesima fattispecie, all'interno di una vicenda contrattuale, con un'unica manifestazione di volontà, rimane pur sempre revocabile liberamente il consenso autorizzatorio, a presidio del diritto della personalità, senza che il vincolo contrattuale possa impedire tale revoca. Dunque, la Cassazione apre anche ad una manifestazione congiunta delle due componenti, autorizzatoria e contrattuale, che rimangono tuttavia ontologicamente distinte, in quanto una incidente sul regime giuridico dei diritti della personalità, l'altra sul regime giuridico del diritto dei contratti. Ovviamente qualora la condizioni di liceità del trattamento sia quella di cui all'art. 6, par. 1, lett. b) del GDPR, la manifestazione di volontà rilevante sarà solamente quella di natura contrattuale, in quanto si prescinde dal consenso autorizzatorio al trattamento dei dati, non richiesto quale presupposto di liceità. Si soffermano sulla duplicità di manifestazione del consenso, con riguardo al consenso al trattamento e al consenso contrattuale, anche C. IRTI, *Consenso "negoziato" e circolazione dei dati personali*, Torino, 2021, p. 77; G. RESTA, *I dati personali oggetto del contratto. Riflessioni sul coordinamento tra la Direttiva (Ue) 2019/770 e il Regolamento*, in *Forniture di servizi digitali e "pagamento" con la prestazione dei dati personali*, a cura di Ricciuto e Solinas, Milano, 2022, p. 74; in materia si veda anche, con riferimento alla manifestazione unitaria del consenso, seppur con sfumature diverse, RICCIUTO, *L'equivoco della privacy. Persona vs. dato personale*, Napoli, 2022, p. 110 ss., 119 ss., 140 ss.

nel suo ruolo di intermediario, l'attività di negoziazione svolta a beneficio dei propri "membri", al fine di ottenere vantaggi di gran lunga superiori rispetto a quelli a cui perverrebbe l'interessato da solo, privo di un reale potere negoziale.

La cooperativa di dati, infatti, è in grado di aggregare una quantità significativa di dati, provenienti dai suoi soci, siano essi *data subjects* (interessati) o *data holders* (titolari di dati), e - nel rispetto delle condizioni di liceità fissate nel GDPR agli artt. 6-9 - può farsi promotrice di condizioni di maggior favore per gli interessati, che questi ultimi non sarebbero altrimenti in grado di ottenere, come dimostra l'attuale esperienza di mercato.

La disciplina è tuttavia significativa perché conduce a forme "assistite" ed "intermediate" di gestione collettiva dell'attività di negoziazione, ai fini della contrattualizzazione del rapporto incidente sulla fattispecie di trattamento dei dati.

7.3. - Altra rilevante questione attiene alla corretta individuazione della condizione di liceità del trattamento posto in essere dalla cooperativa di dati o tramite di essa, atteso che il soggetto interessato, che si trovi ad operare quale socio della cooperativa medesima, concorre a formare la volontà dell'ente, nei meccanismi di adozione delle delibere assembleari.

L'evidenziata necessità di mantenere un controllo "duale" sul trattamento⁵⁰, che non faccia venir meno la *governance* "individuale" dell'interessato, opera anche sul piano del consenso, rilevante ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. a) e - se del caso - dell'art. 9, par. 2, lett. a), del GDPR, in quanto l'apporto del socio-*data subject* alla formazione della volontà della cooperativa non può tradursi nell'automatico trasferimento alla cooperativa del potere di autodeterminazione facente capo all'interessato medesimo. Il principio è stato già espresso dalla S.C. nella sent. n. 17911 del 1° giugno 2022⁵¹, in un caso di trattamento illecito posto in essere da una cooperativa nei confronti di un socio lavoratore, in una fattispecie in cui veniva contestato il difetto del consenso al trattamento da parte di quest'ultimo, senza che potesse supplire, in tal senso, la volontà formatasi in seno all'adozione della delibera assembleare di funzionamento della cooperativa (la fattispecie riguardava la pubblicazione in bacheca di dati relativi a contestazioni disciplinari e le valutazioni effettuate dalla cooperativa sull'attività svolta dai soci lavoratori, mediante uso di "faccine" accostate alle foto di questi ultimi, nell'ambito di un "concorso" interno). La Cassazione, nella citata sentenza, ha infatti chiarito che è priva di rilievo la circostanza che «il trattamento sarebbe stato comunque, nella specie, giustificato dal consenso espresso in seno al rapporto associativo venutosi a costituire liberamente tra i soci e la cooperativa (e tra i soci stessi). La circostanza che il rapporto abbia natura associativa (o anche organizzativa) sì che alla gestione e alla formazione della volontà dell'ente

⁵⁰ V., *supra*, par. 2.

⁵¹ Su cui v. THOBANI, *Consenso al trattamento e delibere assembleari*, in *Giur. it.*, 2022, 12, p. 2599 ss.

contribuiscano gli stessi soci nelle forme assembleari previste, *non comporta affatto che ogni trattamento di dati divenga per ciò solo consentito dai singoli secondo le forme stabilite in assemblea*⁵².

Si tratta di principio calzante anche con riguardo alle attività di trattamento svolte dalle cooperative di dati, sia quali titolari del trattamento dei dati conferiti dai “membri”, sia quali intermediari ai sensi del *Data Governance Act*.

Si noti tuttavia che la Cassazione non ha voluto escludere a priori che la volontà dell’interessato, espressa nella formazione della delibera assembleare, possa costituire condizione di liceità del trattamento effettuato dalla cooperativa: il concorso alla formazione della volontà dell’ente non può essere automaticamente inteso come espressione di volontà, nel senso che la volontà dell’ente non si sostituisce a quella del singolo che concorre a formarla, occorrendo invece un’indagine sul caso concreto volta a verificare l’esistenza dei presupposti costitutivi per la corretta formazione del consenso dell’interessato al trattamento dei dati personali, che deve essere – tra l’altro – adeguatamente informato, specifico e libero.

Nel particolare ambito di operatività della cooperativa dei dati, dunque, occorre evitare di considerare assorbite nelle decisioni dell’ente le questioni concernenti il consenso dell’interessato al trattamento dei dati personali: i due piani di *governance*, individuale e collettiva, rimangono distinti.

L’indagine sul caso concreto dovrà poi riguardare anche il tema della libertà del consenso qualora l’interessato sia un socio-lavoratore della cooperativa, giacché il vincolo di subordinazione eventualmente ravvisabile – o comunque la disparità di posizione contrattuale nel rapporto di lavoro – potrebbe compromettere la libertà del consenso al trattamento dei dati personali⁵³.

⁵² Cass., sez. I, sent. n. 17911/2022, cit.

⁵³ Sulla ravvisabilità del vincolo di subordinazione nell’ambito del rapporto tra cooperativa e socio-lavoratore. V., tra le altre, Cass., sez. IV, ord. 14 ottobre 2022, n. 29973. L’indagine va fatta avendo riguardo le corrette modalità di svolgimento del rapporto di lavoro. La Cass., nella pronuncia citata, richiamandosi anche ad altri precedenti orientamenti, proprio con riguardo alle società cooperative ha ribadito che «Il fatto che il rapporto di lavoro si affianchi al rapporto associativo, a sua volta contraddistinto dalla partecipazione al rischio d’impresa, non esclude che, all’interno dell’organizzazione societaria, si possa rinvenire, insieme al contratto di partecipazione alla comunità, quello commutativo di lavoro subordinato (Cass., S.U., 26 luglio 2004, n. 13967, punto 4). Possibilità espressa a chiare lettere dall’art. 1, comma 3, della legge n. 142 del 2001, nella parte in cui consente al socio di stabilire con la propria adesione o successivamente all’instaurazione del rapporto associativo un ulteriore rapporto di lavoro, anche in forma subordinata». Ancora, la S.C. ha aggiunto, nella medesima ord. *supra* cit., che «Il discrimine tra il rapporto di lavoro autonomo e quello subordinato non può essere sempre tracciato alla luce di criteri univoci come l’esercizio di potere direttivo e disciplinare da parte del datore di lavoro: se l’esercizio di tale potere è sicuro indice di subordinazione, la sua assenza non denota di per sé la natura autonoma del rapporto (Cass., sez. lav., 27 marzo 2000, n. 3674). In particolare, i normali indici sintomatici della subordinazione, come l’assoggettamento del prestatore all’esercizio del potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro, sono inapplicabili allorché la prestazione dedotta in contratto sia estremamente elementare, ripetitiva e predeterminata nelle sue modalità di esecuzione (Cass., Sez.

Con riguardo alla medesima fattispecie su cui è intervenuta la Cassazione nella sent. n. 17911 del 2022 sopra citata, il Garante per la protezione dei dati personali, nel provvedimento oggetto di impugnazione, aveva avuto modo di chiarire, a tal riguardo, che «anche qualora fosse effettivamente prevista (e documentata) la prestazione del consenso di ciascun lavoratore (...), tale manifestazione di volontà non avrebbe potuto costituire base giuridica idonea a legittimare il trattamento di dati personali (diversi da quelli “particolari” di cui all’art. 9, Regolamento (UE) 2016/679), ciò alla luce della asimmetria tra le rispettive parti del rapporto di lavoro e la conseguente, eventuale, necessità di accertare di volta in volta e in concreto l’effettiva libertà del consenso espresso»⁵⁴.

Sicché anche nella cooperativa dei dati l’indagine sulla libertà del consenso al trattamento dei dati personali deve essere svolta con maggiore meticolosità nell’ipotesi in cui i dati riguardino il socio lavoratore e l’attività da questi svolta⁵⁵.

7.4. - Nel passaggio dal testo della Proposta di regolamento al testo definitivo del *Data Governance Act* - con riferimento, rispettivamente, al *considerando* n. 24 (della Proposta) e al *considerando* n. 31 (del DGA), dedicati alle cooperative di dati - il legislatore europeo ha deciso di espungere sia il riferimento all’esercitabilità «*soltanto a titolo individuale*» dei diritti dell’interessato di cui al GDPR, sia il riferimento all’impossibilità che tali diritti siano «*conferiti o delegati a una cooperativa di dati*»⁵⁶.

II, 31 ottobre 2013, n. 24561). In tale frangente, occorre fare ricorso a criteri distintivi sussidiari, come la continuità e la durata del rapporto, le modalità di erogazione del compenso, la regolamentazione dell’orario di lavoro, la presenza di una pur minima organizzazione imprenditoriale (anche con riferimento al soggetto tenuto alla fornitura degli strumenti necessari) e la sussistenza di un effettivo potere di autorganizzazione in capo al prestatore, desunto anche dalla eventuale concomitanza di altri rapporti di lavoro (Cass., sez. lav., 19 aprile 2010, n. 9251, richiamata anche dalla Corte d’appello di Milano a fondamento della decisione, 21 gennaio 2009, n. 1536, e 5 maggio 2004, n. 8569)».

⁵⁴ GPDP, provv. 13 dicembre 2018, n. 500, doc web. n. 9068983.

⁵⁵ Si pensi, ad es., a fattispecie simili al caso *Driver’s Seat* sopra analizzato al par. 4.

⁵⁶ Il *considerando* n. 24 della Proposta di Regolamento sulla *Governance* europea dei dati prevedeva, espressamente, che «Le cooperative di dati mirano a rafforzare la posizione dei singoli individui, affinché compiano scelte informate prima di acconsentire all’utilizzo dei dati, influenzando i termini e le condizioni, stabiliti dalle organizzazioni di utenti dei dati, cui è subordinato l’utilizzo dei dati o risolvendo potenziali controversie tra membri di un gruppo sulle modalità di utilizzo dei dati quando tali dati riguardano più interessati all’interno di tale gruppo. In tale contesto è importante riconoscere che i diritti a norma del regolamento (UE) 2016/679 *possono essere esercitati soltanto a titolo individuale e non possono essere conferiti o delegati a una cooperativa di dati*. Le cooperative di dati potrebbero altresì rappresentare uno strumento utile per imprese individuali, microimprese e piccole e medie imprese che in termini di conoscenze in materia di condivisione dei dati sono spesso equiparabili ai singoli individui».

La successiva riformulazione, contenuta nel *considerando* n. 31 del testo definitivo del DGA, è invece del seguente tenore: «Le cooperative di dati mirano a raggiungere una serie di obiettivi, in particolare a rafforzare la posizione dei singoli individui, affinché compiano scelte informate prima di acconsentire all’utilizzo dei dati, influenzando i termini e le condizioni, stabiliti dalle

Nella versione finale del testo del Reg. 868/2022 (*Data Governance Act*), dunque, le preclusioni originarie sono venute meno, pur ribadendosi il principio di irrinunciabilità dei diritti dell'interessato, incluso il diritto di revoca del consenso al trattamento dei dati personali, che non può ritenersi abdicato dall'interessato neanche qualora l'esercizio dei diritti fosse delegato alla cooperativa di dati.

Ciò spinge a ritenere che i diritti sui dati non possono essere mai oggetto di trasferimento e, al contempo, sono da escludere operazioni volte a configurare l'apporto dei soci, che forniscono dati alle cooperative, come una sorta di conferimento "reale". I dati personali hanno tutt'altra natura e, al più, ciò che può essere conferito riguarderà il diritto all'utilizzo dei dati, sempre revocabile ad opera dell'interessato, ma non i dati in sé, su cui i *data subject* continuano a mantenere inalterato il controllo.

A commento dell'evoluzione normativa tratteggiata nel DGA e delle implicazioni che ne derivano nel settore delle cooperative di dati, in dottrina è stato rimarcato che «Sebbene gli esercizi di esegesi delle norme di matrice europea sulla base delle categorie del diritto interno debbano sempre essere condotti con grande prudenza, sembrerebbe ragionevole ritenere che mentre il divieto della rinuncia, quale tipico atto abdicativo, implichi l'impossibilità del conferimento in società (atto con efficacia reale), esso non preclude invece la stipula di un contratto di mandato (con rappresentanza), in quanto atto con mera efficacia obbligatoria. Sembrerebbe quindi aprirsi un più ampio spazio operativo quanto meno per la tutela esterna dei diritti degli interessati da parte di una cooperativa di dati che operi come rappresentante dei suoi membri»⁵⁷.

Nella *Joint Opinion* n. 3/2021 (*ivi*, p. 35), l'EDPB e l'EDPS mostravano invero di condividere il principio di non delegabilità dei diritti dell'interessato (esplicitato nel *considerando* n. 24 della proposta di Regolamento sulla *governance* europea dei dati), mettendo in rilievo la contraddizione di tale principio con le norme che attribuivano alla cooperativa dei dati il potere di negoziare termini e condizioni di maggior vantaggio per gli interessati.

La scelta finale del legislatore europeo è stata però quella di comporre la contraddizione facendo salva la negoziabilità ad opera delle *data cooperatives* ed eliminando, al contempo, ogni riferimento al divieto di delega. Quest'ultima, dunque, è

organizzazioni di utenti dei dati, cui è subordinato l'utilizzo dei dati, in modo da offrire scelte migliori ai singoli membri del gruppo, o trovando possibili soluzioni alle posizioni contrastanti dei singoli membri di un gruppo in merito alle modalità di utilizzo dei dati laddove tali dati riguardino più interessati all'interno di tale gruppo. In tale contesto è importante riconoscere che i diritti a norma del regolamento (UE) 2016/679 *sono diritti personali dell'interessato e che quest'ultimo non può rinunciarvi*. Le cooperative di dati potrebbero altresì rappresentare uno strumento utile per imprese individuali e PMI che, in termini di conoscenze in materia di condivisione dei dati, sono spesso equiparabili ai singoli individui».

⁵⁷ Così G. RESTA, *Pubblico, privato e collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 4, p. 971-995, e, *ivi*, par. 5.

da ritenersi pienamente ammissibile in materia di protezione dei dati personali; ciò non solo per le considerazioni che attengono al ripensamento del legislatore europeo nel passaggio dalla proposta al testo definitivo del regolamento, ma anche per ragioni di carattere sistematico.

Che il consenso al trattamento dei dati personali non sia atto personalissimo, ma manifestabile anche tramite un rappresentante, è stato chiarito anche nel GDPR: emerge con evidenza nell'art. 8, relativo al consenso dei minori, ove si trova stabilito che, nei casi in cui questi non possano esercitarlo personalmente, potrà essere esercitato, in loro rappresentanza, da chi esercita la responsabilità genitoriale.

Del resto, nessuna norma prevede espressamente il contrario.

Va poi ricordato che nel nostro ordinamento l'art. 13, comma 4, l. n. 675/1996, poi confluito con modifiche nel Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2023), prevedeva *verbatim* che «Nell'esercizio dei diritti di cui al comma 1 l'interessato può conferire, per iscritto, delega o procura a persone fisiche o ad associazioni».

Il legislatore italiano, in sede di recepimento della Direttiva 95/46/CE in materia di protezione dei dati personali, aveva dunque previsto espressamente la possibilità di delega per l'esercizio dei diritti dell'interessato.

In applicazione di tale disposizione, il Garante ha avuto modo di chiarire, nella casistica relativa ad un'associazione sportiva, con riguardo ad una fattispecie relativa alla pubblicazione degli elenchi, che «non è ipotizzabile, né previsto dalla legge (...) un diritto dell'associazione ad esercitare i diritti che rientrano nella personale disponibilità di ciascun interessato, a meno che essa possa dimostrare l'esistenza di una specifica delega da parte del singolo associato»⁵⁸.

Anche in tempi più recenti, sotto l'egida del GDPR, viene più volte confermata la conformità all'ordinamento giuridico della delega per l'esercizio dei diritti dell'interessato. Così, ad esempio, il Garante ha precisato che «la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede -in ambito sanitario - che le informazioni sullo stato di salute devono essere comunicate all'interessato e possono essere comunicate a terzi solo sulla base di un idoneo presupposto giuridico o su indicazione dell'interessato stesso previa delega scritta di quest'ultimo (art. 9 Regolamento e art. 83 del Codice in combinato disposto con l'art. 22, comma 11, d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101; cfr. anche provv. generale del 9 novembre 2005, consultabile in www.gpdt.it, doc. *web* n. 1191411, ritenuto compatibile con il suddetto Regolamento e con le disposizioni del decreto n. 101/2018; cfr. art. 22, comma 4, del citato d.lgs. n. 101/2018)»⁵⁹.

La delega è stata ritenuta ammissibile anche per la prestazione del reclamo al Garante in luogo dell'interessato. Così, con il provv. n. 209 del 12 maggio 2022, doc.

⁵⁸ GPDP, nota del 30 novembre 1999, doc. *web* n. 1164456. Cfr., *amplius*, BRAVO, *Associazioni sportive dilettantistiche (ASD) e protezione dei dati personali negli orientamenti del Garante*, in *Diritto dello Sport*, 2021, 2, p. 11-29, ivi p. 24 s.

⁵⁹ GPDP, provv. 29 aprile 2021, n. 174, doc. *web* n. 9676143.

web n. 9790093, il Garante si è pronunciato sul «(...) reclamo presentato al Garante, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento, in data 10 maggio 2020 con il quale XX, su *delega* del fratello XX residente all'estero al momento della presentazione del reclamo, ha chiesto di ordinare a Google LLC la rimozione dai risultati di ricerca reperibili in associazione al nominativo del fratello di due URL che riportano una notizia risalente al 2017 relativa ad un procedimento penale che ha riguardato il reclamante per un fatto avvenuto nella città canadese di XX».

L'art. 80, par. 1, del GDPR prevede espressamente che l'interessato abbia «il diritto di dare mandato a un organismo, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro, che siano debitamente costituiti secondo il diritto di uno Stato membro, i cui obiettivi statuari siano di pubblico interesse e che siano attivi nel settore della protezione dei dati personali, di proporre il reclamo per suo conto e di esercitare per suo conto i diritti di cui agli artt. 77, 78 e 79 nonché, se previsto dal diritto degli Stati membri, il diritto di ottenere il risarcimento di cui all'articolo 82».

Come s'è visto poc'anzi, tuttavia, la norma è stata interpretata estensivamente dal Garante per la protezione dei dati personali, ammettendo la presentazione del reclamo ad opera del fratello dell'interessato⁶⁰.

Ancora, un caso particolarmente significativo ha riguardato l'attività svolta da Hoda, fornitore del servizio Weople, intermediario che acquisisce i dati personali dell'interessato esercitando il diritto alla portabilità di cui all'art. 20 GDPR su delega degli interessati propri clienti. Per tale fattispecie il Garante aveva aperto un'indagine, allarmato per i possibili rischi per gli interessati, investendo l'EDPB della questione, ma senza inibire il trattamento e, dunque, ammettendo che l'intermediario possa essere delegato all'esercizio di tale diritto.

Si ricorda che in una nota del Garante, resa in data 1° agosto 2019, doc. *web* 9126709, già richiamata in precedenza⁶¹, l'*Authority* aveva annunciato che «A partire dai primi mesi del 2019 sono state diverse le segnalazioni giunte all'Autorità da parte di imprese della grande distribuzione che lamentavano di aver ricevuto da parte di "Weople" numerosissime richieste di trasferire alla piattaforma dati personali e di consumo registrati nelle carte di fedeltà. L'impresa italiana, che gestisce la *app* e offre servizi di vario genere (offerte commerciali, analisti statistiche e di mercato), si propone infatti come intermediaria nel rapporto tra aziende e utenti chiedendo, su delega di questi ultimi, di ottenere le informazioni personali custodite presso grandi imprese allo scopo di riunirle all'interno della propria banca dati». Nel medesimo documento veniva poi significativamente rimarcato, per quanto attiene ai discorsi che si sta conducendo in queste pagine, che «L'attenzione del Garante si è concentrata, in particolare, sulla corretta applicazione, da parte della società, del cosiddetto diritto alla "portabilità dei dati" introdotto dal nuovo Regolamento europeo, con l'ulteriore complicazione determinata dall'esercitare tale diritto mediante una *delega*

⁶⁰ GPDP, provv. 12 maggio 2022, n. 209, doc. *web* n. 9790093, cit.

⁶¹ V., *infra*, par. 7.1

e con il conseguente rischio di possibili duplicazioni delle banche dati oggetto di portabilità».

Il caso Weople è stato preso in esame anche nell'*Indagine conoscitiva sui Big Data*, portata avanti congiuntamente dal Garante per la protezione dei dati personali, dall'AGCM e dall'AGCOM (ved. GPDP, doc. *web* n. 9262297 del 10 febbraio 2020), ove il modello di *business* sotteso alla fornitura del servizio, basato sull'esercizio del diritto alla portabilità dei dati tramite conferimento della delega all'intermediario, era stato valutato positivamente, in quanto «Tali iniziative potrebbero fungere da strumento di *consumer empowerment* potenzialmente in grado di superare in parte le descritte limitazioni derivanti dall'attuale disciplina del diritto alla portabilità dei dati, in termini di contribuzione alla costruzione di una consapevolezza da parte degli utenti circa il valore economico dei loro dati personali, grazie all'ottenimento di una remunerazione per l'utilizzo di tali dati da parte di soggetti terzi».

Tutto ciò conferma la possibilità di conferimento della delega da parte dell'interessato per l'esercizio dei diritti previsti dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali, seppur con i limiti evincibili dal regime di tutela garantito dall'interessato medesimo e quelli ora posti dall'art. 12 del DGA.

Così, tra l'altro, la delega non può comportare mai la perdita dei diritti in capo all'interessato medesimo, che mantiene sempre la facoltà di poterli esercitare in proprio e di revocare la delega conferita. Occorre poi che sia conferita in maniera specifica e non generica e correlata a finalità di trattamento specifiche ed a trattamenti individuati. Occorre, inoltre, che sia sempre funzionale a garantire i diritti e le libertà dell'interessato, oltre che a realizzare il superiore interesse dell'interessato medesimo [v., ora, anche l'art. 12, par. 1, lett. *m*), DGA]. Altri limiti, di carattere generale, riguardano il necessario rispetto del principio di correttezza e la clausola generale di buona fede. Un ulteriore limite discende ovviamente anche dal divieto di abuso del diritto da parte del soggetto delegato, secondo i principi generali del nostro ordinamento.

Su tali limiti potranno esercitare un'azione di controllo, *ratione materiae*, sia l'autorità di controllo in materia di protezione dei dati personali, sia quella competente per i servizi di intermediazione dei dati.

8. - Pur essendo la disciplina delle cooperative di dati solamente accennata nel *Data Governance Act*, già si son potuti isolare ed analizzare i tratti caratteristici e le questioni giuridiche di maggior rilievo che essa presenta. L'analisi merita di essere proseguita, stante l'importanza del tema e le sue profonde implicazioni nel mercato digitale.

La disciplina tratteggiata nel nuovo regolamento apre senz'altro a scenari interessanti, sia sul piano teorico, sia sul fronte applicativo per lo sviluppo del mercato e della valorizzazione dei dati in una prospettiva di incremento di tutela per l'interessato, nello spirito del neomutualismo digitale (a cui s'è già fatto riferimento *supra*).

Il percorso da affrontare nello studio delle implicazioni giuridiche che la cooperativa di dati presenta appare in una fase ancora iniziale, con molteplici aspetti da esplorare ed affrontare in indagini ulteriori.

Uno di questi riguarda l'estensione ed i limiti della *forma soggettiva* con cui si potrà esercitare la «cooperativa di dati» ai sensi del DGA, ovvero fino a che punto siano possibili *modalità di erogazione dei servizi di intermediazione in forma cooperativa* anche al di fuori dell'adozione della forma giuridica della *società cooperativa*.

Si tratta di un discorso che apre la strada anche ad altra connessa questione, quella concernente il rispetto della disciplina della *concorrenza*.

Sia che si adotti, com'è fisiologico, la forma della società cooperativa, sia nel caso in cui venga adottata un'altra forma per la costituzione della «struttura organizzativa» per la fornitura dei «servizi di cooperative di dati», potrebbero porsi questioni legate al rispetto delle dinamiche concorrenziali.

Si noti sul punto che la Commissione europea, nella Comunicazione «sulla promozione delle società cooperative in Europa» del 23 febbraio 2004 [COM (2004)18 def, p. 14], a chiarimento di «una certa confusione e preoccupazione circa l'applicazione alle cooperative delle norme sulla concorrenza», emersa in fase di consultazione sulle cooperative, ha chiarito che «Le cooperative che esercitano attività economiche sono considerate “imprese” ai sensi degli articoli 81, 82 e 86-88 del trattato CE e sono di conseguenza soggette alle norme europee in materia di concorrenza e di aiuti di Stato nonché alle varie esenzioni, soglie e norme *de minimis*. Non vi sono ragioni per un trattamento speciale delle cooperative nel quadro delle norme generali sulla concorrenza, ma taluni aspetti della loro forma giuridica e della loro struttura devono essere presi in considerazione caso per caso, come hanno dimostrato talune passate decisioni e sentenze.

Nella maggior parte dei casi si trattava di cooperative di persone giuridiche (e non di persone fisiche). Una cooperativa del genere è al tempo stesso un'associazione di imprese e (ove abbia un'attività economica) un'impresa a pieno titolo. La cooperativa e i suoi membri sono quindi soggetti alle norme sulla concorrenza. Queste ultime inoltre si applicano non soltanto agli accordi tra imprese (per esempio, la costituzione di una cooperativa e il suo statuto fondativo), ma anche alle decisioni adottate dagli organi interni della cooperativa. Per questo motivo, mentre l'organizzazione in quanto cooperativa non è necessariamente in contrasto con l'articolo 81 del trattato CE, il suo funzionamento o le sue regole successive possono essere considerate restrizioni della concorrenza. La Commissione invita le organizzazioni delle parti interessate e i servizi di sostegno alle imprese a dare la massima diffusione alle norme in materia di concorrenza applicabili alle cooperative in Europa».

Altre questioni riguardano le modalità con cui le società cooperative dovranno rapportarsi al principio di neutralità cui all'art. 12, par. 1, lett. a), DGA, stante il tenore del *considerando* n. 31 e della definizione di servizi di cooperative di dati di cui all'art. 2, par. 1, n. 15, del medesimo Regolamento, le quali, considerando la

specificità della *data cooperative*, prevedono a garanzia dell'interessato modalità di intervento ulteriori.

Occorrerà approfondire ulteriormente anche la compatibilità dei diversi modelli di *business* delle cooperative di dati (v. *supra*, par. 4) rispetto all'impianto normativo previsto nel DGA, alla luce delle evoluzioni che subirà nel diritto interno sotto il presidio dell'autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati.

Ancora, occorrerà verificare le interazioni tra la disciplina delle cooperative di dati e quella delle società cooperative *tout court*, verificando in che modo sia possibile esercitare la *data governance* e lo svolgimento dei servizi di intermediazione dei dati in forma cooperativa con l'attuale regime giuridico che l'ordinamento riserva alle cooperative. Si pensi, a tal riguardo, non solo al tema del rapporto tra formazione della volontà dell'ente e consenso del socio, a quello della libertà del consenso del socio-lavoratore ed al problema in ordine alla determinazione delle condizioni per utilizzo dei propri dati personali anche nei rapporti con i terzi, ma anche ad altre delicate questioni, quali ad esempio quelle concernenti il "conferimento" dei dati da parte dei soci alla cooperativa di dati, sia nel caso in cui siamo di fronte a dati personali del socio persona fisica (*data subject*), sia nel caso in cui il socio della cooperativa non sia un "interessato" in senso tecnico, ma sia "titolare dei dati" (*data holder*) ai sensi del *Data Governance Act*: si pensi al caso in cui tale socio sia un'impresa individuale o una PMI ed intenda conferire in cooperativa i dati di interessati terzi, raccolti e trattati nell'ambito della propria attività d'impresa, per poi riversarli nella cooperativa di dati di cui è socio. Si aprono scenari complessi. La commessione tra diritto societario e natura del conferimento si intrecciano con quelle relative alla disciplina in materia di protezione dei dati personali di cui al GDPR e, ora, con quella in tema di *data governance* e cooperative di dati delineata nel DGA, che valorizza l'intermediazione dei dati e le logiche del riuso.

Ulteriori campi di indagine riguardano anche le interrelazioni tra diversi *corpus* normativi, non solo tra GDPR (Reg. UE n. 679/2016) e DGA (Reg. UE n. 868/2022), a cui s'è già fatto riferimento, ma anche tra questi e le ulteriori discipline europee del mercato digitale, tra le quali il DMA⁶², il DSA⁶³, il *Data Act*⁶⁴ e la disciplina in materia di intelligenza artificiale (IA)⁶⁵ e, più in generale, le cooperative di dati a fronte del mercato digitale.

Particolarmente rilevante saranno anche le analisi di diritto comparato volte a mettere in evidenza le soluzioni congegnate in esperienze giuridiche di altri Paesi.

⁶² *Digital Markets Act*, Reg. EU n. 1925/2022.

⁶³ *Digital Services Act*, Reg. UE n. 2065/2022.

⁶⁴ *Proposal for a Regulation on harmonised rules on fair access to and use of data* [COM/2022/68 final].

⁶⁵ *Proposal for a Regolazioni on harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)* [COM(2021) 206 final].

Di grandissimo rilievo sono anche gli aspetti concernenti i profili contrattuali, relativi all'evidenziata attività di negoziazione svolta dalle cooperative medesime sull'uso dei dati da parte di soggetti terzi.

Ancora, l'analisi dei principi dell'ordinamento e, in particolare, l'atteggiarsi concreto del principio normativo di solidarietà rispetto al fenomeno delle *data cooperatives*, nella cornice teorica del "mutualismo digitale"⁶⁶, offrirebbe un contributo prezioso allo studio del fenomeno⁶⁷.

Questi, ed altri ancora che si affacciano all'orizzonte, sono aspetti di indubbio rilievo, che meritano di essere approfonditi - anche in una prospettiva interdisciplinare - nelle successive indagini sul tema ampio e frastagliato delle cooperative di dati, che mostra di essere un laboratorio straordinario per il giurista, al cospetto della digitalizzazione del mercato.

⁶⁶ V. *supra*, par. 3.

⁶⁷ Sul principio normativo di solidarietà il riferimento è, ancora una volta, a ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, cit., *passim*. Con riguardo al tema specifico della *data protection* si v. anche BRAVO, *Il principio di solidarietà in materia di protezione dei dati personali nelle decisioni del Garante e della Corte di Cassazione*, cit., p. 405 ss.